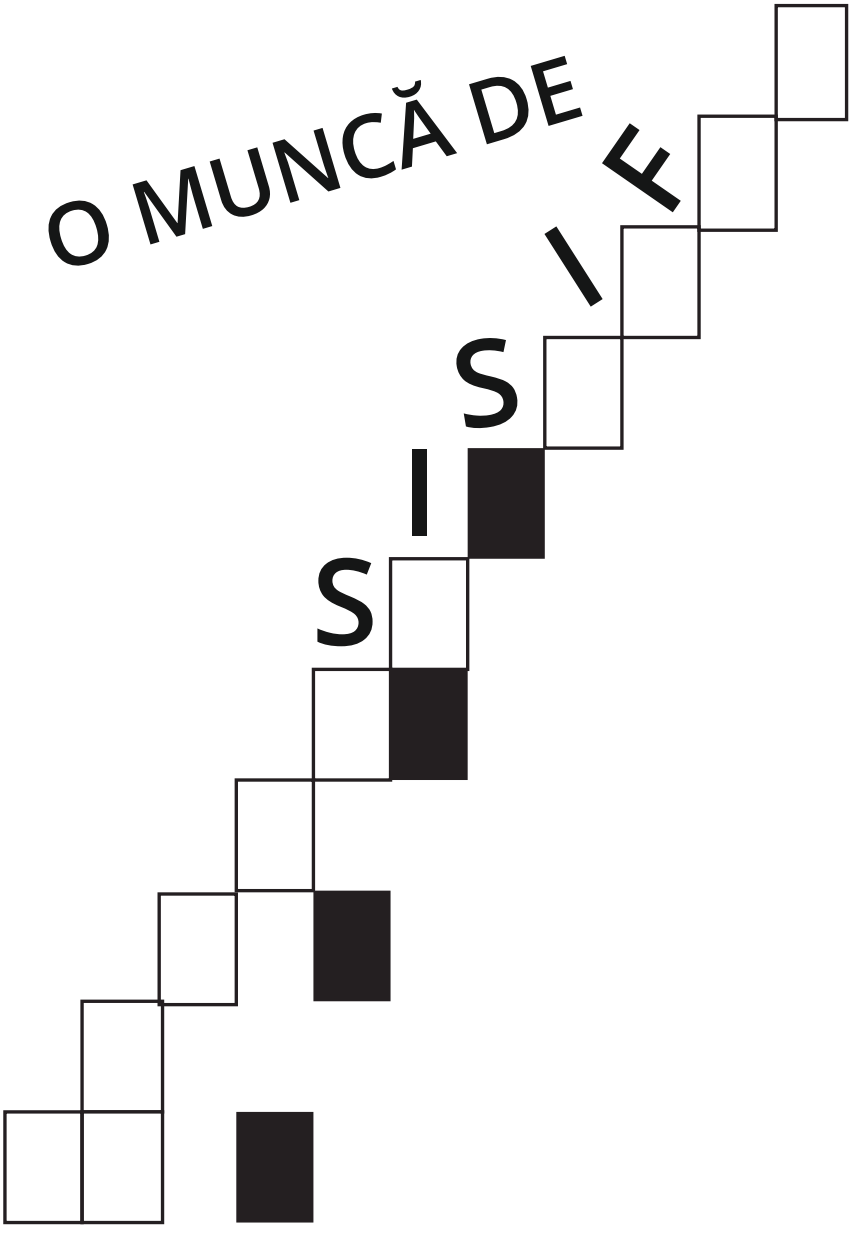
O MUNCĂ DE
SISIF

Iulius ROSTAŞ

O MUNCĂ DE SISIF

De Ce Eşuează Politicile Europene Pentru Romi

Editura Centrului Național de Cultură a Romilor

© 2019 Iulius Rostaș
Publicat în 2019 de Central European University Press

ISBN: 978-606-9097-15-1
Centrul Național de Cultură a Romilor-Romano Kher
Editura Centrului Național de Cultură a Romilor
Director: Mihai Neacșu
Coordonator proiect: Florentina-Petronela Stan

Adresă: Splaiul Independenței, nr. 202 A, etaj 9, sector 6,
București
Tel 021/313 52 11; Fax: 021/ 313 52 10,
secretariat@cncr.gov.ro

ISBN: 978-606-9097-16-8

Toate drepturile rezervate. Nicio parte din această publicație nu poate fi reprodusă, stocată pe un sistem de preluare sau transmisă, sub orice formă sau prin orice mijloace, fără acordul Editorului.

Acest exemplar se distribuie cu titlu gratuit.

CUPRINS

MULȚUMIRI I

INTRODUCERE V

CAPITOLUL I 1
Identitatea etnică, o categorie socială și un proces.

CAPITOLUL II 47
Elaborarea politicilor, monedele politice și romii.

CAPITOLUL III 95
Politicile pentru romii din Cehia, Ungaria și România.

CAPITOLUL IV 143
Cadrul UE pentru strategiile naționale de integrare a romilor - Guvernanța flexibilă a unor probleme complexe.

CAPITOLUL V 213
Concluzie: Eșecul, date și perspective.

LISTA REFERINȚELOR 243

DOCUMENTE ȘI RAPOARTE 261

JURISPRUDENȚĂ 264

MULȚUMIRI

Ideea acestei cărți a fost rezultatul unei discuții pe care am avut-o cu profesorul Iván Szelényi în New Haven în ianuarie 2009. În acea perioadă, profesorul Szelényi era șeful departamentului de sociologie al Universității Yale și a acceptat să fie conducătorul meu de doctorat în cadrul unui program pe care până la urmă nu l-am urmat. Aș dori să-i mulțumesc că mi-a oferit cu generozitate să fac un doctorat sub supravegherea sa la Universitatea Yale. Din motive personale nu am putut accepta oferta și m-am înscris in anul următor la un program de doctorat la Facultatea de Sociologie al Universității Babeș-Bolyai din Cluj. Cu toate acestea, discuția noastră a inspirat cercetările mele de doctorat privind compararea politicilor față de romi în Cehia, Ungaria și România.

În timpul studiilor de doctorat am beneficiat de sprijinul generos al supraveghetorului meu, profesorul Traian Rotariu și al profesorului Petru Iluț. Aș dori să le mulțumesc membrilor comisiei de examen de doctorat, profesorului Dan Pavel și profesorului Andrew Ryder. Comentariile și sfaturile lor m-au încurajat să continui cercetarea după susținerea tezei de doctorat.

Două instituții mi-au susținut cercetarea. În 2015, am primit o bursă de la Roma Initiatives Office al Open Society Foundations (RIO OSF) pentru o perioadă de doi ani. În octombrie 2015 am fost acceptat la Institutul pentru Studii Avansate de la Universitatea Centrală Europeană (IAS CEU), în calitate de Associate Fellow. Aș dori să le mulțumesc lui Zeljko Jovanovic, Kinga Rethy și Mensur Haliti de la RIO

OSF pentru sprijinul lor constant pentru cercetarea mea. Discuțiile noastre m-au ajutat să-mi structurez analiza și să-mi consolidez argumentele. Mediul prietenos de la IAS CEU și sprijinul intelectual oferit de conducerea IAS, personalul și colegii au fost stimuli importanți în conturarea formatului cărții. Aș dori să le mulțumesc fostului președinte și rector al CEU, John Shattuck și pro-rectorului Liviu Matei pentru invitația lor de a intra în comunitatea CEU, profesorului Nadia Al-Bagdadi, directorul IAS, și lui Éva Gönczi, secretarul academic IAS, și colegilor mei Louise Vasvári, William O'Reilly, Mihai Surdu, Stela Krasteva și Călin Cotoi.

În 2014, m-am alăturat unui grup de intelectuali romi care au susținut înființarea unui institut european pentru romi. Munca noastră de-a lungul anilor m-a ajutat să-mi consolidez argumentele și a servit ca stimulent pentru finalizarea cărții. Ethel Brooks, Bill Bila, Ciprian Necula, Timea Junhaus, Anna Mirga, Nadir Redzepi, Diana Pavlovic, Mihaela Zătreanu, Angéla Kóczé, Katalin Bársony, Romani Rose, Andrzej Mirga, Sead Kazanxhiu și Saimir Mile, împreună cu Zeljko Jovanovic și Kinga Rethy de la RIO OSF, au făcut parte din grupul care a modelat ideea Institutului European al Romilor pentru Arte și Cultură (ERIAC) și cu care am împărtășit idei și emoții pe parcursul înființării ERIAC.

Din 2015, fac parte din Școala de vară CEU pentru Studii Romani și din 2016 sunt co-directorul proiectului împreună cu profesoara Ethel Brooks. Aș dori să mulțumesc profesorilor și în special studenților pentru feedback-ul și sugestiile lor. Profesorii Colin Clark și Ethel Brooks m-au ajutat să-mi prezint lucrările într-un mod asertiv.

Am beneficiat de conversații ample cu Joanna Kostka, Katya Dunajeva, Márton Rövid, Marek Silvasi, Maria Bogdan, Huub van Baar, Ismael Cortes, Suad Skenderi, Deniz Selmani, Violeta Vajda, Aidan McGarry, Tanja Jovanovic, Magda Matache, Dan Doghi, Cristi Mihalache, Gabriela Hrabanova, Daniel Rădulescu, Orsi Szendrey, Marius Tabă, Thomas Acton, Costel Bercuș, Florin Moisă, Gwendolyn Albert, David Tiser, Peter Vermeersch, Sam Beck, Andras Biro, Martin Kovats, Ioanida Costache, Miguel Angel Vargas, Ciprian Nodiș , Simona Toroțcoi și multe alte persoane care nu sunt menționate aici.

Aș dori să mulțumesc CEU Press pentru colaborare, în special lui Krisztina Kós, Nóra Vörös, Linda Kunos, cei doi comentatori anonimi și celor care au contribuit la întocmirea manuscrisului. Mulțumiri speciale lui Katya Dunajeva, Mona Nicoară și Maya Toth pentru editarea manuscrisului. Simona Toroțcoi, Ciprian Nodiș, Igor Kostic și Erika Solyom au ajutat la traducere, diacritice și note de subsol.

Nu în ultimul rând, aș dori să le mulțumesc soției mele Mari și fiicei noastre Emma pentru dragostea și sprijinul lor constant în scrierea acestei cărți. Mari nu este doar cel mai sever critic al meu, ci și cel mai important susținător al meu, mai ales în acele momente în care am avut îndoieli că merită să continui acest proiect.

Cel mai important motiv pentru a scrie această carte este interacțiunea pe care am avut-o cu studenții în anii trecuți. Am predat cursuri despre politici pentru romi atât la Universitatea Corvinus cât și la CEU. Studenții și invitații mei au fost interesați de părerile, teoriile și cunoștințele mele experimentale acumulate din diferite roluri și poziții pe care le-am deținut în ultimele două decenii. M-am îndepărtat de canoanele ortodoxe în sociologie, științe politice, politici publice - am folosit teorii sociale critice pentru a interpreta situația romilor în Europa și pentru a analiza elaborarea de politici față de romi. În plus, am reușit să creez o atmosferă incluzivă în timpul cursurilor și să încurajez dezbaterile și disensiunile. Am învățat multe de la studenții mei și le sunt recunoscător tuturor, în special lui Aureja, Igor, Adri, Pali, Fridon, Kristina, Dancho, Maria, Bogdan, Reka, Mizu, Fani, Marija, Nicoleta și Angel. Le dedic această carte lor și tuturor studenților mei, cu speranța că valorile, abilitățile și cunoștințele pe care le-au dobândit îi vor inspira să lupte pentru dreptatea socială și că la rândul lor îi vor inspira și pe alții.

Budapesta
25 iunie 2019

INTRODUCERE

În ciuda numărului din ce în ce mai mare de măsuri introduse prin politici și de inițiative adresate romilor din Europa, situația lor nu s-a îmbunătățit, ba chiar dimpotrivă. Această stare de lucruri derivă dintr-un paradox al politicilor care așteaptă răspunsuri de la decidenți, activiști și academicieni. Lucrarea de față oferă o serie de răspunsuri la întrebarea legată de motivele eșecului politicilor europene pentru romi.

Conform Comisiei Europene, romii din Europa totalizează între 10 și 12 milioane de persoane. Romii sunt în Europa de secole și au fost și continuă să fie agenți culturali cheie pe întregul continent. Romii sunt însă, și cea mai marginalizată minoritate din Europa. În ultimii douăzeci și cinci de ani, au fost lansate numeroase inițiative de politici menite să soluționeze situația romilor din Europa. Cele mai promițătoare au fost strategiile naționale pentru romi, dezvoltate de guvernele statelor candidate la aderarea la UE din Europa Centrală și de Est; Deceniul de incluziune a romilor 2005-2015 inițiat de Banca Mondială și de Institutul pentru o Societate Deschisă și, cel mai recent, Cadrul European pentru Incluziunea Romilor. Au fost publicate numeroase articole referitoare la situația romilor, o parte dintre acestea axându-se pe tema specifică a politicilor pentru romi, însă nu există nicio abordare completă privind politicile destinate romilor din Europa legată de paradoxul politicilor descris mai sus.

O primă cauză a impactului limitat al acestor politici privind situația romilor este lipsa de relevanță etnică a acestor politici, adică faptul că nu iau în considerare în mod adecvat importanța crucială a

identității etnice ca factor cauzator esențial în excluderea socială și marginalizarea romilor. Deși literatura privind etnia și identitatea etnică a crescut exponențial în ultimele două decenii, nu au existat foarte multe inițiative care să analizeze elaborarea de politici etnice și rolul acestora în conturarea etniei/identității grupurilor etnice. Această lucrare se bazează pe cercetarea lui Rawi Abdelal, Yoshiko Herrera, Alastairlain Johnston și Rose McDermott, „Treating Identity as a Variable", care a dezvoltat o teorie unificatoare a identității colective care deschide noi abordări conceptuale și metodologice pentru înțelegerea instituțiilor (2009). Lucrarea localizează identitatea colectivă, cu precădere cea a romilor din Europa, ca reprezentând cheia înțelegerii relațiilor de putere din Uniunea Europeană cu privire la elaborarea politicilor. Prin aplicarea teoriei identității colective unui grup etnic eterogen, puternic stratificat în mai multe clase, prezent pe întreg continentul european, fără un stat de apartenență și considerat cel mai vulnerabil grup din Uniunea Europeană, lucrarea dezvăluie o nouă perspectivă cu privire la motivul ineficienței politicilor destinate romilor.

Cartea acoperă numeroase aspecte ce țin de sfera științelor sociale - studii rasiale - etnice, studii referitoare la politici și la populația Romani. Prin asocierea acestor resurse, lucrarea propune un nou cadru teoretic pentru analizarea elaborării politicilor destinate romilor. Modul în care diferitele guverne gestionează și integrează diversitatea etnică este un ingredient important în consolidarea normelor și instituțiilor democratice într-un sistem politic. Se înregistrează o creștere a interesului acordat romilor în cercurile academice și a numărului de cursuri oferite de diferitele universități europene dedicate romilor sau care acoperă problematica situației romilor, printre alte subiecte. Includerea romilor în discuțiile critice curente privind etnia și identitatea este esențială. Pentru a face acest lucru, lucrarea de față este deopotrivă critică și interdisciplinară, utilizând Teoria Critică a Raselor (Critical Race Theory), teoria design-ului politicilor publice (policy design theory) și teoria democratică clasică pentru a analiza conținutul politicilor și proceselor, oferind astfel noi perspective privind identitatea

etnică, studiile referitoare la politici și studiile dedicate populației Romani în egală măsură.

Cartea oferă răspunsuri la marea întrebare pe care puțini savanți îndrăznesc să o adreseze: de ce eșuează politicile europene pentru romi? După trei runde de elaborare de politici adresate în mod specific romilor din Europa, este acum rândul comunității academice să exploreze cauzele eșecului, pentru a aborda în mod eficient situația complexă a romilor, care necesită o abordare interdisciplinară. Drept urmare, lucrarea analizează aspectul din mai multe perspective și axându-se pe diferite discipline, apelând la analiza politicilor, analiza discursului și analiza juridică. Pentru a răspunde la marea întrebare - de ce eșuează politicile europene pentru romi - mă axez pe procesul de elaborare a politicilor, pe structurarea și clasificarea romilor în baza unor factori diferiți în cadrul acestui proces, pe conceptele utilizate de către decidenți în elaborarea politicilor în ultimii douăzeci și cinci de ani, pe instrumentele specifice politicilor utilizate și pe aranjamentele instituționale care guvernează aspectele referitoare la romi.

În ciuda convingerii larg răspândite că excluderea romilor se datorează nivelului ridicat de sărăcie care îi aruncă într-o capcană a dependenței, lucrarea de față susține că problemele cu care se confruntă romii în Europa își regăsesc originea cu precădere în incapacitatea lor constantă de a influența agenda publică, astfel încât să își definească propriile interese și să își negocieze prioritățile. Acea incapacitate este vizibilă în structura socială a identității etnice a romilor. Antițigănismul este un concept cheie în formarea identității romani și explică modelele de mobilizare a romilor. Lucrarea de față definește antițigănismul, rădăcinile sale intelectuale și diferitele sale forme de expresie, pentru obținerea unei perspective cuprinzătoare asupra elaborării politicilor referitoare la romi. În sprijinul acestui argument, lucrarea utilizează Cehia, Ungaria și România drept studii de caz, deși include comparații și cu alte țări. Toate cele trei state au o experiență semnificativă în elaborarea de politici democratice destinate romilor în ultimii douăzeci și cinci de ani, participând activ la cele trei valuri de elaborare a politicilor destinate romilor. Au fost considerate ca

modele de succes pentru democratizarea, protecția drepturilor omului și gestionarea diversității și minorităților etnice. Cele trei state au modele diferite de reprezentare a romilor cu niveluri diferite de oportunități de participare a romilor, sistemul maghiar al auto-guvernării minorităților fiind cel mai complex. Romii din aceste țări reprezintă un procent semnificativ în Ungaria și România și doar o minoritate restrânsă în Cehia, conform cifrelor oficiale. Există o diversitate a romilor în aceste state și o diferențiere profundă între diferitele sub-grupuri: în Ungaria există o divizare clară între grupurile de romi bazată pe limba pe care o vorbesc; în România, cel mai important factor de diferențiere este gradul de asimilare al diferitelor grupuri și există și un nivel ridicat de diversitate în rândul sub-grupurilor romilor cu o diferențiere medie între acestea, pe când în Cehia cei mai importanți factori de diferențiere rezidă în originea sub-grupurilor romilor, cu un nivel redus de separare între sub-grupuri.

Manuscrisul este structurat în cinci capitole. Primul capitol explorează definiția identității etnice așa cum este aceasta oferită de diferiți autori din diferite discipline, analizând complexitatea identității Romani și propunând o definiție a identității etnice relevantă pentru studiul politicilor publice. În acest scop, romii reprezintă un studiu de caz ideal: sunt un grup etnic individual, transnațional, cu o mare varietate în cadrul grupului. Acest capitol include rolul extern grupului în definirea identității, reprezentarea grupului ca o problemă în sfera publică și rolul său în relațiile cauzale în elaborarea politicilor publice. În practică, definiția mea cu privire la acest paradox se bazează pe patru dimensiuni: (1) participarea grupului etnic la procesul de elaborare a politicilor, (2) problemele și nemulțumirile etnice exprimate formal de către actori sociali care reprezintă grupul, (3) reprezentarea grupului sau a problemelor cu care se confruntă acesta în sfera publică de către diferiți actori sociali implicați în elaborarea politicilor: decidenți, cercetători, reprezentați ai grupului, etc., și (4) relațiile cauzale care determină starea curentă de fapt, identificate prin analizarea documentelor politicilor publice.

Al doilea capitol explorează diferitele modalități de încadrare a problemelor cu care se confruntă romii. Prezintă analiza complexă a

proceselor politicilor publice, analizează tipurile de politici elaborate cu privire la romi, identifică conceptele care au stat la baza politicilor destinate romilor și abordează tema provocărilor în elaborarea unor politici destinate grupurilor etnice. Capitolul analizează și evoluția politicilor publice privind romii utilizând conceptele folosite de autorități ca fundament al acestor politici - integrarea socială, multiculturalismul, incluziunea socială și combaterea sărăciei - din punctul de vedere al modelelor de politici destinate romilor, așa cum au fost acestea articulate de diferiți specialiști.

Al treilea capitol examinează politicile pentru romi din Cehia, Ungaria și România din perioada de preaderare și Deceniul de incluziune a romilor (2005-2015) ca procese care au influențat Cadrul European în domeniul incluziunii romilor. Scopul acestei abordări este acela de a facilita înțelegerea situației curente a politicilor destinate romilor, prin analizarea contextului apariției acestor politici, a experiențelor trecute în dezvoltarea de politici pentru romi din cele trei țări și a factorilor externi și interni care au influențat politicile față de romii și au determinat anumite abordări specifice față de aceasta. Dezvoltarea instituțională a sistemului protecției minorităților și răspunsurile guvernelor la problemele acute din societate le-au permis acestora din urmă să înțeleagă nemulțumirile și neajunsurile cu care se confruntă romii. Evaluările politicilor efectuate în cadrul deceniului de incluziune a romilor au oferit o imagine mai clară a procesului în curs de elaborare a politicilor pentru romi. Acest capitol include și o analiză a factorilor care au influențat dezvoltările politicilor pentru romi: factorii interni specifici fiecărei țări, integrarea Euroatlantică, migrația internațională a romilor și dezvoltarea activismului transnațional pentru romi, asociat cu guvernanța flexibilă la nivelul UE.

Capitolul patru analizează cauzele și dezvoltarea cadrului european pentru strategiile naționale privind incluziunea romilor din cele trei țări care fac obiectul acestei cercetări, precum conținutul și procesul în care au fost adoptate aceste politici din punctul de vedere al identității. Cadrul european privind incluziunea romilor s-a axat pe un studiu realizat de o echipă de cercetători de la London School of Economics and Political Science, care a analizat politicile și inițiativele ce

vizează romii din 12 state membre UE (Bartlett et al. 2011). Raportul conține inconsecvențe majore, nu se axează pe date solide care să susțină argumentele promovate și dezvăluie o abordare oarecum eclectică a problemelor cu care se confruntă romii. Adoptarea cadrului european pentru incluziunea romilor a fost precedată de dezvoltarea unui set de zece principii comune care să ghideze politicile publice referitoare la romi. Criticile pe care le aduce lucrarea de față la adresa Cadrului european privind incluziunea romilor acoperă următoarele aspecte: nu a condus la crearea unor mecanisme noi pentru participarea romilor în afara celor existente, atât la nivel european, cât și național; conținutul său este limitat la doar patru domenii cheie; obiectivele incluse sunt foarte limitate din punctul de vedere al sferei de acoperire și nu sunt corelate unele cu altele; nu impune statelor să își asume angajamente pozitive cu privire la promovarea egalității; nu abordează problema migrației internaționale a romilor; nu definește grupul țintă specific al acestei politici; nu are în vedere relațiile problematice și adesea tensionate dintre romii și neromi; ignoră problema antițigănismului, neîncrederea romilor și restului populației în instituții; abordează în mod superficial stereotipic relațiile de gen - discriminarea femeilor în comunitățile de romi și are un instrument de gestionare ineficient. Analiza oferită în lucrarea de față cu privire la strategiile naționale din cele trei țări dezvăluie faptul că acești factori au influențat în mod substanțial transpunerea Cadrului european privind incluziunea romilor la nivel național. De asemenea, utilizarea la nivelul UE Metodei deschise de coordonare ca o formă de guvernanță flexibilă pentru politicile sociale, inclusiv politicile care vizează romii, precum și contextul crizei economice bazată pe măsuri de austeritate, nu au fost favorabile pentru lansarea unui astfel de cadru care necesita investiții și alocări financiare semnificative, ce ar putea fi privite ca variabile independente care afectează structura și implementarea Cadrului UE.

Ultimul capitol examinează definirea, clasificarea - categorizarea romilor, așa cum sunt acestea oferite de actori internaționali și de guverne care au un cuvânt de spus în elaborarea politicilor privind romii. Capitolul abordează - tema colectării datelor - a recensămintelor ca

practici administrative prin care cetățenii statelor sunt clasificați și categorizați, pe lângă politicile publice utilizate de structurile naționale sau supranaționale pentru categorizarea romilor. Aceste practici, unele strâns legate de procesul de elaborare a politicilor, pot influența identitatea etnică sau clasificarea grupurilor. Pe baza diferitelor argumente, inclusiv normele juridice internaționale, lucrarea de față sugerează o serie de soluții posibile bazate pe experiențele practice din diferite țări. Lucrarea rezumă principalele concluzii ale activității de cercetare și inovare și sugerează o reconceptualizare a romilor ca o „minoritate politic insulară" din cauza lipsei lor de putere, antițigănismului persistent și puternic la care sunt expuși și istoriei îndelungate de excludere și opresiune. Reconceptualizarea romilor necesită o schimbare de paradigmă în elaborarea politicilor cu luarea în considerare a relațiilor de putere, a normalității antițigănismului ca o caracteristică a vieții cotidiene a romilor și a necesității de contextualizare și înțelegere a modului în care sunt excluși romii. În centrul acestei noi paradigme propun conceptul de acomodare, un concept de politică ce ia în considerare relațiile de putere și situația specifică a romilor. Concluzia lucrării este, prin urmare, că partajarea puterii este cheia incluziunii romilor.

Prezenta lucrare are la bază teza de doctorat a autorului - Identitatea etnică și elaborarea politicilor: cazul romilor din Europa Centrală și de Est - susținută cu succes în septembrie 2014 la Universitatea Babeș-Bolyai din Cluj, România. De atunci, am predat un curs timp de doi ani privind politicile europene și naționale pentru romi în cadrul programului de master privind dezvoltarea locală de la Universitatea Corvinus, o experiență care mi-a permis să adaptez cadrul teoretic al cărții. Cu toate acestea, odată cu numirea mea în fruntea Catedrei pentru Studii romani de la Universitatea Central-Europeană, am revizuit cadrul teoretic al lucrării prin includerea teoriei critice, inspirată de Teoria Critică a Raselor (Critical Race Theory n.t.), studiile post-coloniale și studiile feministe. Cursul referitor la elaborarea politicilor pentru romii din Europa pe care l-am predat în

ultimii trei ani la Facultatea de Politici Publice din cadrul UCE, precum și cursul de vară de Studii romani pe care l-am predat la UCE, au reprezentat platforme importante în utilizarea și ajustarea cadrului teoretic pe care l-am dezvoltat pentru această carte.

În fine, dar nu în ultimul rând, cartea reprezintă reflecția mea, în calitate de intelectual și cadru universitar rom, cu privire la situația romilor din Europa din ultimii 22 de ani. Am avut privilegiul de a deține diferite poziții legate de procesele de elaborare a politicilor pentru romi din Europa. În trecut, am lucrat ca expert în cadrul Departamentului pentru Protecția Minorităților din cadrul Guvernului României și am contribuit la elaborarea strategiei României privind romii la finalul anilor 1990. Am participat și la diferite evenimente alături de colegii reprezentanți ai altor guverne care lucrau și ei la propriile strategii referitoare la romi. Astfel, am obținut informații directe despre procesele care stau în spatele strategiilor naționale pentru romi, cu precădere din Ungaria și Cehia, dar și din alte state candidate la aderarea la Uniunea Europeană. Am dobândit o perspectivă asupra drepturilor omului și o mai bună înțelegere cu privire la elaborarea politicilor în rolul de coordonator în cadrul Centrului European al drepturilor romilor, principalul ONG de protejare a drepturilor omului care activează în domeniul promovării și susținerilor drepturilor omului pentru romii din Europa. Ulterior, am devenit manager de program în cadrul Programului de participare a romilor inițiat de Institutul pentru o Societate Deschisă, lucrând direct cu ONG-uri pentru romi, cu precădere din Europa Centrală și de Est, pentru cel mai mare donator privat din domeniul aspectelor ce țin de romi. Am fost direct implicat în procesele de elaborare a politicilor din cadrul Deceniului de incluziune a romilor 2005–2015, în calitate de Director al Biroului pentru Inițiative pentru Romi din cadrul Institutului pentru o Societate Deschisă (OSI), fiind coordonatorul programului Deceniului de incluziune a romilor din partea OSI, unde am lucrat îndeaproape cu guvernele naționale participante la acest program, cu Banca Mondială, ONG-uri pentru romi și alți parteneri. Am fost și cercetător în cadrul unui institut dedicat minorităților din România și am lucrat în calitate de consultant

independent de evaluare a programelor și proiectelor, desfășurând cercetări și analizând elaborarea politicilor dintr-o altă perspectivă. Prin urmare, experiența și dezvoltarea profesională m-au ajutat să înțeleg elaborarea politicilor privind romii dintr-o multitudine de perspective, mai exact, cea de decident, susținător al drepturilor omului, donator, consilier în politici, activist, cercetător, consultant și cadru universitar. În repetate rânduri, cunoștințele izvorâte din experiență m-au ajutat să obțin o mai bună înțelegere a proceselor de elaborare a politicilor. Sunt recunoscător pentru privilegiul de a înțelege și a putea împărtăși analiza mea privind elaborarea politicilor pentru romii din Europa.

CAPITOLUL I

Identitatea etnică: o categorie socială și un proces

Pentru a putea răspunde la marea întrebare - de ce eșuează politicile europene pentru romi - este nevoie de o analiză mai aprofundată. Inspirat de teoriile sociale critice, susțin că o primă cauză a acestui eșec rezidă în lipsa relevanței etnice a politicilor destinate romilor, adică modul în care aceste politici abordează aspectele de identitate romani - aspecte pe care romii le consideră importante despre ei înșiși și care le conferă semnificație și le influențează atitudinile și comportamentul. De exemplu, educația incluzivă se poate dovedi a fi un concept revoluționar pentru politicile din domeniul educației, dar dacă aceasta nu include relevanță etnică, este posibil ca romii să o evalueze negativ. Dacă acele politici determină un absolvent de liceu sau facultate rom să se ascundă sau să refuze să își dezvăluie identitatea etnică în mod deschis în contexte relevante, din punctul de vedere al părinților săi romi aceste politici nu au fost utile pentru copilul lor. Identitatea etnică poate deveni o formă de opresiune care determină o persoană să evite să își dezvăluie identitatea și să se implice în activități colective alături de alți membri ai grupului său etnic. Identitatea poate sta la baza unor traume psihologice pentru anumiți membri ai comunității. De asemenea, modul în care este percepută identitatea romani de către neromi și de către instituții influențează comportamentul acestor actori față de romi, indiferent dacă acești actori sunt persoane fizice, grupuri formale sau informale sau instituții de stat.

Prin urmare, pentru a aduce o schimbare socială reală în societate și în comunitățile de romi, politicile adresate romilor trebuie să țină seama de complexitatea identității romani și de o întreagă panoplie de aspecte asociate acelei identități.

În acest context, există două provocări majore. Prima se referă la conceptualizarea identității etnice din științele sociale și, cu precădere, în studiile referitoare la politici. A doua provocare, care este și mai complexă, este aceea de a defini cine este și cine nu este rom pentru membrii grupului și pentru cei din exterior. După cum vom vedea ulterior în acest capitol și după cum arată și Willems (1997), problema definirii romilor „adevărați" a jucat un rol semnificativ în întreaga istorie a romilor din Europa.

Identitatea etnică este unul dintre cele mai uzitate concepte în științele sociale din ultimele trei decenii. Cu toate acestea, în ciuda vastei sale utilizări, nu există niciun consens între specialiști cu privire la definiția identității, componentele și sfera sa de cuprindere. După cum au arătat Chandra și Wilkinson (2008), "etnia este un concept atât de vast încât este văduvit de conținut". Pe aceeași linie, Brubaker și Cooper vorbesc despre o „criză a identității" în științele sociale, generată de producțiile literare stufoase, care au dus la o „devalorizare a sensului" termenului (2000, 2–3). Mai mult, nu există niciun consens între specialiști cu privire la componentele identității etnice. De exemplu, Eriksen și Sørheim (2003, 58) consideră că cei mai importanți factori etnici sunt limba, culoarea pielii, religia și dialectul vorbit, în timp ce Erik Cohen (2009, 36) propune doisprezece componente ale identității etnice: nașterea, familia, endogamia (caracteristicile biologice), speranța, loialitatea, dedicația, alegerea, limba (psihologică), educația, religia, reacția (instituțională) la prejudecată și relația cu țara de origine (istorică/politică).

Studiul de față nu își propune să inventarieze cadrele conceptuale utilizate în diferitele discipline pentru definirea și măsurarea identității etnice. Scopul acestui capitol este acela de a identifica o definiție a identității etnice care se aplică situației romilor și care permite evaluarea identității etnice în cadrul elaborării politicilor.

Lucrarea lui Abdelal și colaboratorii pare a fi cel mai adecvat cadru teoretic pentru atingerea acestui obiectiv: după o analiză aprofundată a literaturii, Abdelal și colegii săi (2001; 2006; 2009) au criticat dezordinea conceptuală pe tema identității și au conchis că este necesar un cadru analitic care să permită o analiză comparativă a diferitelor tipuri de identitate.

Explorarea identității etnice a romilor nu este menită doar să permită definirea grupurilor țintă pentru politicile de incluziune socială, astfel încât să se stabilească cine face parte din acestea și cine nu, a modului în care guvernele categorizează și clasifică anumite populații, sau a ce înseamnă să fii rom pentru membrii grupului și pentru neromi. Acest capitol explorează identitatea romani și pentru a testa valabilitatea cadrului dezvoltat de echipa lui Abdelal prin aplicarea acestuia cazului complex al unui grup transnațional puternic fragmentat, multilingv, multi-religios, fără un stat de apartenență și considerat cel mai vulnerabil grup din Uniunea Europeană. Mai mult, explorarea identității romani impune automat o revizuire a relațiilor de putere dintre romi și neromi, a interacțiunii romilor cu instituțiile sociale - politice - a modului și măsurii în care au afectat identitatea romani. De asemenea, având în vedere lunga istorie de excludere și discriminare din Europa, analizarea excluziunii și rasismului față de romi - ceea ce eu și alții care s-au aplecat asupra acestui domeniu numim „antițigănism" - ca o parte integrantă a experienței romilor din Europa, poate dezvălui dimensiuni neexplorate ale identității etnice și elaborării politicilor și pentru alte minorități etnice.

Pentru a trece dincolo de neclaritățile referitoare la etnie, punctul de pornire pentru conceptualizarea identității etnice, a etniei - grupurilor etnice sunt definițiile clasice ale acestor termeni din punctul de vedere al sociologiei (Max Weber) și antropologiei (Thomas Eriksen), precum și din punctul de vedere al studiilor sociale critice. Max Weber definea grupurile etnice drept „acele grupuri umane care întreține o credință subiectivă în descendența lor comună din cauza similarităților de ordin fizic sau a obiceiurilor sau ambele sau ca urmare a amintirilor referitoare la colonizare și migrație" (1978, 389). În această definiție,

Weber subliniază trei aspecte importante: (1) solidaritatea etnică, generatoare a încrederii, se bazează pe o descendență comună reală sau presupusă; (2) subiectivismul descendenței comune presupuse este mai puțin important decât credința într-o descendență comună; și (3) există numeroase convingeri, care merg de la similaritățile fizice și practicile culturale comune la o istorie comună. Elementul central al definiției lui Weber - credința într-o descendență și istorie comună - este, de fapt, sinonim cu o cultură împărtășită de membrii unui anumit grup. Această mutație conceptuală este foarte bine rezumată de Cornell și Hartmann: „un grup etnic a devenit un grup de persoane care se disting printr-o cultură comună care include, în mod tipic, limba, religia și alte modele de comportament sau convingeri" (1998, 17).

Eriksen a definit identitatea etnică drept „o noțiune de descendență comună (un soi de înrudire fictivă)", în timp ce cultura „este asociată unor reprezentări, norme și practici comune", subliniind că „pot exista diferențe etnice profunde fără diferențe culturale importante corespunzătoare; și pot exista variații culturale fără limite etnice" (1993, 43). Autorul descrie relația dintre etnie și identitatea etnică prin faptul că aceasta din urmă este „aspectul simbolic al etniei" (Eriksen 1993, 49). În înțelegerea sa, etnia nu se referă doar la anumite caracteristici care construiesc similaritățile și diferențele dintre indivizi și grupuri, ci și la modul în care aceste diferențe și similarități sunt comunicate în public (1993, 80).

Dezvoltarea studiilor sociale critice, cu precădere studiile culturale din anii 1960 și 1970, au oferit noi informații cu privire la aspectele legate de identitate care s-au concentrat asupra semnificației creată de identitate și de consecințele acestor procese care construiesc semnificația, asociate cu diferite grupuri. În SUA, în anii 1950 și 1960, diferite grupuri au început să conteste opresiunea cu care se confruntau în viața cotidiană: african-americanii, hispanicii, asiaticii, americanii nativi, femeile, LGBTIQA. Experții aparținând acestor grupuri au încercat să explice disparitățile dintre deținătorii de putere (majoritatea) și diferitele grupuri minoritare. Axându-se asupra disparităților existente, acești experți au pus sub semnul întrebării

chestiunea rasei, sistemele de construire a semnificației și internalizarea stigmei asociată acestor identități. Identitatea socială a început să fie privită ca o resursă pentru revigorarea și mobilizarea acestor comunități și a lucrărilor și cercetărilor experților respectivi dezvoltate în cadrul proceselor de emancipare ale grupurilor vizate, având drept efect promovarea unei „palete de identități pozitive" întrucât „niciuna nu promovează o noțiune unică a ceea ce înseamnă a fi un membru pozitiv și productiv al grupului" (Cross și Sullivan 2016, 3). Aceste identități colective noi au modificat sistemul individual de construire a semnificației și au transformat implicarea indivizilor în aspectele mai complexe care le afectează grupul social.

Intelectualii și academicienii critici din domeniul științelor sociale s-au axat și asupra opresiunilor internalizate care pot vicia identitatea grupurilor și persoanelor. Frantz Fanon a utilizat conceptul de disonanță cognitivă pentru a explica rasismul internalizat al persoanelor colonizate și dificultățile cu care se confruntă acestea atunci când contestă status quo-ul rasial. În analiza sa, Fanon (1967) a subliniat dezumanizarea celor colonizați și necesitatea recunoașterii complete a umanității unei persoane, pentru transformarea rasismului internalizat într-o identitate pozitivă, deși autorul s-a declarat sceptic cu privire la posibilitatea unei astfel de transformări. Pentru Fanon (1967, 6), rasismul reprezenta o parte integrantă din cultura europeană, impusă celorlalți prin colonizare: „Civilizația albă și cultura europeană au impus o deviație existențială populației de culoare neagră. Voi demonstra mai târziu în această lucrare că așa-numitul suflet negru este, de fapt, un artefact al albilor".

De asemenea, mișcarea Teoriei Critice a Raselor a avut un impact puternic asupra studiilor rasiale și de identitate etnică. Prin adoptarea unei perspective mai ample la analizarea discursurilor referitoare la rasă și etnie, susținătorii Teoriei Critice a Raselor s-au axat pe „studierea și transformarea relației dintre rasă, rasism și putere" și au pus sub semnul întrebării însuși fundamentul ordinii liberale, inclusiv teoria egalității, raționamentul juridic, cunoașterea rațională și principiile neutre ale legii constituționale" (Delgado și Stefancic 2001, 3). Unul

dintre principiile de bază ale Teoriei Critice a Raselor este caracterul central al rasismului, care este privit ca o normalitate, mai degrabă decât un accident în viața cotidiană. Analizând rolul rasismului în societate și opresiunea cu care se confruntă diferitele grupuri minoritare, specialiștii și activiștii în Teoria Critică a Raselor au jucat un rol important în transformarea discursului referitor la relațiile rasiale, identității și justiția socială. Kimberlé Crenshaw (1989) a propus conceptul de intersecționalitate în analizarea instituțiilor opresive ca urmare a identităților multiple, subliniind legăturile dintre instituțiile și practicile opresive pe de o parte și dintre formele de stratificare socială, pe de altă parte, la examinarea marginalizării anumitor grupuri sociale.

În ciuda dezvoltării acestor concepte de atunci, modalitatea de măsurare a identității continuă să fie o provocare semnificativă. Rawi Abdelal și echipa sa de la Universitatea Harvard au dezvoltat cel mai complex proiect de cercetare referitor la măsurarea identităților colective, relevant pentru prezenta abordare. Deși au existat o serie de proiecte axate pe măsurarea identității[1], cu precădere în psihologia socială, toate au avut în vedere în mod individual identitatea sau identitățile (Phinney și Ong 2007; Weinreich 2002). Abdelal și colaboratorii au definit identitatea colectivă pe baza a două dimensiuni—conținut și contestare—care pot varia în timp și în contexte diferite, asigurând faptul că flexibilitatea și fluiditatea sunt caracteristici semnificative ale acestor identități:

> Definim o identitate colectivă ca pe o categorie socială care diferă la nivelul de două dimensiuni—conținutul și contestarea. Conținutul descrie semnificația unei identități colective. Conținutul identităților sociale poate fi de patru tipuri care nu se exclud reciproc:
>
> - Normele constitutive se referă la regulile formale și informale care definesc apartenența la grup.

1 _ Jean Phinney (1992) a propus Măsurarea identității etnice multigrup ca un instrument de măsurare a formării identității etnice pe baza explorării și implicării. Aceasta a contribuit la obținerea unor informații suplimentare referitoare la identitate, cu precădere în cazul adolescenților și al grupurilor minoritare.

- Scopurile sociale se referă la obiectivele comune ale membrilor unui grup.
- Comparațiile relaționale se referă la definirea unui grup de identitate prin ceea ce nu este, cu alte cuvinte, prin modul în care percepe alte grupuri de identitate, cu precădere atunci când acele păreri despre ceilalți sunt o parte definitorie a identității.
- Modelele cognitive se referă la opiniile sau înțelegerea generală a condițiilor politice și materiale și a intereselor care sunt formate de o anumită identitate.

Contestarea se referă la nivelul consensului din cadrul unui grup cu privire la conținutul identității comune(Abdelal et al. 2006, 696).

Normele constitutive ar trebui să confere semnificație și să creeze așteptări similare în rândul membrilor grupului. Aceste reguli determină recunoașterea grupului și impun obligații membrilor grupului cu privire la modul în care grupul (și membrii acestuia) ar trebui să se comporte în anumite situații (Abdelal et al. 2006, 696). Pe baza internalizării regulilor constitutive, există trei tipuri de socializare: primul, în care regulile pot afecta alegerea; al doilea, în care alegerea poate fi semiconștientă și al treilea, în care normele sunt profund internalizate până în punctul în care membrii nu au practic posibilitatea de a alege. În cazul romilor, această distincție dintre semnificațiile acordate unei anumite identități de grup și recunoașterea grupului este esențială pentru înțelegerea stigmei de identitate, a puterii hetero identificării și a încercării activiștilor romi de a redefini semnificațiile atașate termenului de „rom". Socializarea activiștilor romi și internalizarea regulilor constitutive este relevantă pentru acțiunile lor viitoare și oferă și o oportunitate de contestare a legitimității acestora. De fapt, pentru unii activiști romi, identitatea romani este o alegere, alți activiști au o marjă redusă de alegere, fiind prinși între obligațiile impuse prin reguli și angajamentele sociale mai ample (cum ar fi respectarea drepturilor omului), în timp ce un alt grup de activiști romi nu au nicio alegere cu privire la identitate, fiind victimele opresiunii identităților stigmatizante (Gheorghe și Rostas 2015). Pentru ultimul grup, activismul rom reprezintă o formă de terapie identitară.

Scopurile sociale sunt asociate identității în sensul că o anumită identitate impune o fluidizare a activităților membrilor grupului și îi ajută să definească interesele generale, obiectivele și preferințele: „În timp ce conținutul unei identități se referă la practici care duc la obligația individuală și la recunoașterea socială, conținutul oportun al unei identități ajută la identificarea intereselor, obiectivelor sau preferințelor grupului. Atât conținutul normativ, cât și cel oportun al unei identități pot impune obligații membrilor, însă în moduri diferite: normele constitutive impun o obligație de asumare a unor practici care reconstituie grupul, în timp ce scopurile sociale creează o obligație de implicare în practici care cresc probabilitatea îndeplinirii unui set de obiective de către grup." (Abdelal et al. 2006, 698). Această dimensiune a identității are consecințe importante pentru participarea grupului în acțiuni de guvernare care îi afectează direct și pentru stabilirea măsurii în care participarea oferă grupului o oportunitate reală de a-și comunica preferințele, de a-și reprezenta interesele și de a-și atinge obiectivele propuse.

Identitatea are sens doar dacă există un corespondent care să permită o comparație și o distincție semnificativă (Eriksen 1993). Comparația și referința la alte identități oferă modalități importante de definire a propriei identități, fie că este negativ, prin ceea ce nu sunt membrii grupului, fie că este pozitiv, prin ceea ce sunt înțeleși a fi membrii unui grup. După cum arată Abdelal și colaboratorii, pot exista mai multe tipuri de identități relaționale: exclusive, atunci când posesia unei identități este incompatibilă cu deținerea alteia; statutul identității, atunci când o identitate oferă deținătorului său un statut în comparație cu alte identități; existența și nivelul de ostilitate, măsurate în comparație cu alte identități (2006, 698). Aceste distincții joacă un rol important în a înțelege, de exemplu, modul în care statul include cetățenii în diferite categorii în cadrul recensămintelor naționale sau prin alte practici administrative și juridice.

Modelele cognitive reprezintă anumite viziuni asupra lumii și cadre care oferă membrilor grupului o anumită înțelegere a realităților sociale, o înțelegere a modurilor specifice de a gândi și percepe

realitatea sau de a interpreta trecutul, prezentul și viitorul. Modelele cognitive sunt importante în stabilirea cauzelor unei situații, după cum arată experți cum ar fi Bert Klandermans, care a susținut că identitatea, „nu doar că scoate la iveală caracterul comun al nemulțumirilor, ci stabilește și opoziția grupului față de actorul considerat răspunzător ... astfel atribuirile cauzale sunt un element important al componentei identității ... acest element este legat de construirea unei scheme cognitive care cuprinde cauzele și soluțiile pentru situația adversă'" (Klandermans 1997, 18 citat în Abdelal et al. 2006, 699).

Începând cu lucrarea lui Abdelal și a colaboratorilor săi, care și-au testat teoria prin măsurarea diferitelor tipuri de identitate în circumstanțe diferite (2009), voi dezvolta o definiție de lucru a identității etnice în studiile referitoare la politici prin analizarea complexității identității romilor din Europa. Voi discuta despre diversitatea romilor, despre stratificarea lor internă care diferă de cea a altor grupuri din Europa și despre rolul celorlalți în creionarea identității romani. Aflați sub imperiul multilingvismului, al multi-religiozității și al denumirilor multiple, răspândiți în întreaga Europă și cu o prezență globală, însă fără niciun stat de apartenență, romii reprezintă un caz unic printre grupurile etnice. Din cauza acestor caracteristici, ale identității romanii, hotarele etnice sunt neclare și reprezintă o provocare majoră pentru cei care încearcă să le definească. De asemenea, aceste caracteristici ale identității etnice romani sunt și cauze ale vulnerabilității și constituie principalul punct de conexiune referitor la identitatea romani de astăzi.

Un element important în creionarea identității romani este definirea și categorizarea romilor de către neromi. Conform Teoriei Critice a Raselor, care consideră rasismul ca pe un element central în viața cotidiană a minorităților rasiale, voi analiza rolul antițigănismului în conturarea identității romani și voi arăta că fără o astfel de inițiativă, dezbaterea privind identitatea romilor rămâne incompletă. Abdelal și echipa sa au utilizat o definiție care are în vedere doar rolul grupului în definirea conținutului identității: „[n]oi propunem astfel studierea contestării ca proces care apare în cadrul grupurilor, pentru semnificațiile definite în mod individual de grupuri sunt cele care

formează în final conținutul unei identități colective" (2006, 700). Inspirat de Teoria Critică a Raselor, voi avea în vedere și semnificația asociată termenului de „țigan", așa cum sunt etichetați romii de către neromi, precum și relațiile de putere dintre romi și neromi în impunerea unei categorizări a identității divergente, reflectate în însăși denumirea grupului etnic. Astfel, abordarea mea aduce în discuție elemente importante ale identității care, așa cum va confirma și capitolul următor, joacă un rol important în conturarea politicilor publice pentru romi.

1.1 Antițigănismul

Orice explorare a identității a romilor devine parțială și, în anumite contexte, chiar și lipsită de sens, fără o analiză adecvată a relațiilor istorice dintre romii și neromii din spațiul european, cu precădere acolo unde intră în scenă rasismul sau ceea ce este numit în general „antigipsism", antițigănism, romofobie, anti-romanism, etc. Terminologia utilizată pentru descrierea relațiilor dintre romi și neromi variază de la un autor la altul. Unii preferă termenul de romofobie (McGarry), alții, pe cel de antițigănism (End 2012 Agarin 2014; Wipperman 2005),majoritatea optează totuși, pentru antițigănism (Heuss 2000).

Romofobia sugerează că aversiunea față de romi dintr-o anumită societate are un caracter psihologic, un soi de teamă puternică sau aversiune față de romi, care este adesea inconștientă și pur psihologică. Deși acest concept utilizează termenul politic corect de rom, el neglijează rolul instituțiilor statului în producerea și reproducerea temerii sau aversiunii față de romi de-a lungul secolelor de interacțiune în contextul european. Mai mult, fiind un termen inspirat din medicină, romofobia eșuează în a ilustra posibilele soluții oferite prin politici pentru abordarea fenomenului. Antițigănismul (și, ca variante anti-ciganism, anti-cyganism, etc.) oferă experților mai mult spațiu pentru a defini conținutul conceptului. Cu toate acestea, ridică dificultăți în definirea celor care sunt ținta acelei aversiuni și temeri. Ambii termeni

sunt utilizați pentru heteroidentificarea celor care se înscriu în sfera definiției. Cu toate acestea, termenul de „Gypsy" din limba engleză, spre deosebire de „tigan" și derivatele sale (țigan, zigeuner, zingari, cygan sau cigan) utilizat în Europa Centrală și de Est, nu definește suficient conotația negativă a aversiunii și temerii față de romi. Mai mult, în Marea Britanie, datorită condițiilor istorice particulare și încercărilor de asimilare, anumite grupuri locale asociate cu termenul de „rom" preferă să fie numiți „Gypsy", în parte pentru a se diferenția de cei care au emigrat de curând în această țară, cu precădere din Europa Centrală și de Est. Utilizarea termenului de „țigan" și a derivatelor sale îngreunează înțelegerea de către anumiți cititori a referirii la un grup etnic, deoarece termenul grecesc „athinganoi", care înseamnă de neatins sau păgâni, a fost adaptat în atât de multe limbi europene. Termenul de antițigănism se referă la cei creionați în imaginarul public drept „Gypsy" indiferent de auto-identificarea lor sau de apartenența etnică. Deși nu există niciun termen perfect, cei de „Gypsy" și „tigan" reflectă și impunerea unei anumite denumiri a grupului din exterior, un aspect care este intrinsec definirii conceptului. Și pentru că în ultimele decenii, limba engleză a devenit un soi de lingua franca în comunicarea internațională și în știință, utilizarea termenului de antițigănism este privilegiată. Comisia Europeană Împotriva Rasismului și Intoleranței (ECRI) a definit antițigănismul ca pe „o formă specifică de rasism, o ideologie fondată pe superioritatea rasială, o formă de dezumanizare și rasism instituțional hrănit de discriminarea istorică, exprimată, printre altele, prin violență, aversiune, discurs, exploatare, stigmatizare și cea mai ostentativă formă de discriminare" și a subliniat că „antițigănismul este o formă extrem de persistentă, violentă, recurentă și răspândită de rasism" apelând la statele membre să combată această formă de rasism în diferitele domenii ale vieții publice, inclusiv educația, angajarea, cazarea și sănătatea și să contracareze violența și infracțiunile contra romilor, antițigănismul din cadrul forțelor de poliție, din presă sau accesul în locuri publice și la servicii publice, inclusiv cele bancare și asigurările, prin colectarea de date și înregistrarea romilor, protecția și promovarea culturii romilor, permiterea reprezentării romilor,

respectarea autodeterminării acestora, etc. (ECRI 2011). Documentul este important pentru că, în afara faptului că oferă definiții, acesta atribuie corect responsabilitatea de combatere a antițigănismului statului. În plus, creionează o imagine detaliată a manifestărilor ce țin de sfera antițigănismului.

Deși definiția oferită de ECRI s-a dovedit utilă pentru alte organizații internaționale diferite, cum ar fi Comisia Europeană, Parlamentul European și chiar Agenția pentru Drepturi Fundamentale, ea oferă cititorului o înțelegere limitată a conceptului și a implicațiilor sale. Secțiunile următoare dezvoltă o definiție a antițigănismului, a rădăcinilor și manifestărilor sale. Astfel, antițigănismul este definit ca o formă specială de rasism îndreptat împotriva romilor, care are în centru supoziția că romii sunt inferiori și devianți. Umanitatea romilor este adesea pusă sub semnul întrebării și, istoric, dezumanizarea a fost o tehnică utilizată pentru a pregăti terenul pentru politicile de exterminare. Inferioritatea ar putea rezida în evaluarea negativă externă grupului comparativ cu cea internă grupului sau grupului de referință, după cum explica Tajfel în teoria sa privind identitatea socială (1982). Abordările naționaliste și xenofobe împărtășesc o viziune conform căreia grupurile și indivizii consideră propria identitate ca fiind superioară celei a altor indivizi care aparțin altor grupuri. Cu toate acestea, deviația de la grupul de referință în acest caz ilustrează nu doar faptul că romii sunt diferiți și apreciați într-o lumină mai puțin pozitivă într-o competiție imaginară între grupuri, ci și faptul că prin însăși natura lor, romii sunt percepuți ca nerespectând regulile și valorile minime ale societății în care trăiesc. Infracționalitatea, ca și caracteristică cheie a deviației sociale, este adesea percepută ca o caracteristică genetică a romilor de către majoritatea membrilor societății. Percepția naturii deviante a romilor datează din timpurile sosirii lor în Europa, într-un context dominat de instituții religioase din care romii nu făceau parte, de către oameni cu o culoare diferită a pielii și un alt mod de viață decât cel al romilor și din noțiunile emergente de proprietate pentru care romii, ca nou-veniți, erau percepuți ca o amenințare.

Antițigănismul include și alte supoziții referitoare la romi. Una dintre ele este orientalismul. Orientalismul subliniază originile

neeuropene ale romilor, care, în ciuda celor mai mult de o mie de ani de istorie în Europa, marchează în continuare stilul de viață al romilor și preferințele lor culturale și estetice. În mod cât se poate de curios, altor grupuri care au sosit în Europa în apropierea datei descinderii romilor pe continent, nu li se aplică aceeași logică - maghiarii, de exemplu. Prin sublinierea originilor neeuropene ale romilor, se sugerează că diferențele dintre romi și majoritate sunt insurmontabile și că, prin urmare, romii nu aparțin și nu se pot integra în societățile europene. O altă funcție a orientalismului a fost dezvăluită de Said în lucrarea sa de referință, "Orientalism": „Multe dintre informațiile și cunoștințele despre islam și Orient utilizate de către puterile coloniale pentru justificarea colonialismului derivă din învățăturile orientaliste" (1995, 345). În mod similar puterilor colonialiste vestice, populațiile majoritare din Europa și-au utilizat cunoștințele referitoare la romi pentru sublinierea diferențelor și pentru a folosi originile estice ale romilor ca justificare a dominației și opresiunii lor, promovând identitățile majoritare folosindu-se de romi pentru a reprezenta chintesența „celorlalți". Unii experți au vorbit despre rolul romilor în consolidarea administrațiilor imperiale (van Baar 2011) sau construirea statelor-națiuni (McGarry 2017).

Nomadismul este a doua supoziție importantă a antițigănismului. Nomadismul este adesea descris și perceput de neromi ca o caracteristică esențială, larg răspândită a modului de viață al romilor. Imaginea romanțată a „țiganilor" liberi și nepretențioși care călătoresc în căruțe, cu muzică și dans, atât de prezentă în reprezentările cinematografice sau în reprezentările urbane ale taberelor etnice, aduce cu sine riscul definirii romilor ca stereotipuri și nu ca persoane reale (Sigona 2005, 747). Nomadismul poate fi privit și ca o modalitate de a evada de sub controlul statului, ca o formă de autonomie pentru romi. Nomadismul a fost și o reacție la ostilitatea cu care s-au confruntat romii în relațiile lor cu neromii. În fine, nomadismul ar putea fi considerat și ca o modalitate de a accesa piețe noi pentru produsele meșteșugărești ale romilor. Cu toate acestea, trebuie să recunoaștem că, în prezent, cea mai mare parte a romilor sunt stabiliți cu precădere în Europa Centrală și de Est, din cauza politicilor habsburgice de asimilare,

precum și a politicilor comuniste forțate de sedentarizare și proletarizare. Însă etichetarea întregii populații ca „nomazi" sau „gens du voyage", două categorii administrative utilizate în Italia și Franța, a permis, în fapt autorităților, să marginalizeze romii și să justifice furnizarea unor servicii de calitate inferioară acestor categorii[2].Uneori, autoritățile au utilizat aceste categorii pentru a sublinia stilul de viață diferit și adesea aparent deviant al romilor. În fine, nomadismul este adesea asociat creionării romilor ca indivizi fără rădăcini, o viziune care corespunde unei alte supoziții a antițigănismului, descrisă mai jos.

Lipsa identității etnice a romilor este a treia supoziție importantă a antițigănismului. Conform acestui postulat, romii sunt indivizi fără rădăcini, incapabili să formeze o relație cu pământul și, prin urmare, fără memorie colectivă și fără identitate[3]. Această supoziție a fost și este susținută de cercetările academice, cu precădere cele antropologice, care se axează cu precădere pe diversitatea romilor, pe stilurile lor de viață, limbile și tradițiile lor diferite, cu o analiză limitată sau chiar absentă a cauzelor care stau la baza acestor condiții. Romii sunt percepuți, în general, ca excepția de la orice reguli sau concepte definite anterior de experți[4].Uneori, chiar și metodele și conceptele utilizate de experți cu referire la romi sunt puse sub semnul întrebării, cu precădere în cazul în care clasifică și categorizează romii.

2_Dezvoltările recente privind situația Gypsies si Travellers din Marea Britanie ilustrează perfect această semnificație. Călătoriile și camparea sunt obișnuite pentru aceste grupuri, o practică recunoscută de instanțe și pe care guvernul s-a angajat să o respecte, însă cabinetul Cameron a încercat să le restricționeze drepturile printr-o redefinire a însăși noțiunii de „Gypsies" și „Travellers". Consultați Politica de planificare pentru locațiile de campare a Ministerului pentru Comunități și Guverne Locale, din august 2015, Anexa 1.

3_Unul dintre cei mai importanți experți care a susținut că romii nu au niciun sentiment de identitate etnică este Michael Stewart, în lucrarea sa, „Vremea romilor". De exemplu, Michael Stewart (1997, 28) susține că „exceptând intelectualii „țigani" care conduc partidele politice romani, romii nu au o identitate etnică." Zoltan Barany (2002, 77) susține, de asemenea că „identitatea etnică a „țiganilor" este slabă", dar nu prezintă dovezi pentru această afirmație, preferând să îl citeze pe Stewart. Leo Lucassen, Anne MarieCottaar și WimWillems (1998) au negat identitatea etnică a romilor, identificând romii ca pe un grup social de hoinari și vagabonzi.

Adesea eșuează în a explica motivele pentru care clasificarea este realizată într-un anumit mod și ce scopuri servește. De exemplu, Vasile Burtea susține că în România există 40 de subgrupuri ale neamurilor de romi, printre care unul numit „bulangii" - care, în limba română, nu este altceva decât un termen peiorativ utilizat la adresa homosexualilor.

Înapoierea este a patra supoziție importantă a antițigănismului. Restul societății îi percepe adesea pe romi ca fiind necivilizați, needucați și nesincronizați cu evoluția societăților în care trăiesc. Romii sunt adesea descriși ca trăind în familii și clanuri mari; se spune despre ei că se căsătoresc la vârste mai mici decât neromii, că au foarte mulți copii, că nu doresc să meargă la școală sau să învețe cum să se comporte și să fie similari cu majoritatea. „Felul de viață" al romilor este considerat, în cel mai bun caz, arhaic și, în cel mai pesimist scenariu, ca fiind apropiat de cel al animalelor. Una dintre funcțiile acestei supoziții este aceea de a dezumaniza romii. Romii sunt adesea văzuți ca neadaptați, pentru că nu se pot integra și nu pot urma normele, atitudinile și valorile majorității. Modernizarea romilor este adesea asociată cu detașarea de identitatea romani și asimilarea cu majoritatea. Cu alte cuvinte, detașarea de „țigănism" este văzută ca o cale către progres.

Rădăcinile intelectuale ale antițigănismului își regăsesc originile în vremurile descinderii romilor în Europa și se regăsesc în religie, în organizarea relațiilor economice, în organizațiile politice ale comunităților și statelor medievale și în ideile filosofice ale Iluminismului. După sosirea romilor în Europa, religia și biserica, puterea dominantă în societate, au jucat un rol semnificativ în excluderea romilor.

Faptul că nu erau creștini și nu respectau regulile stricte ale bisericii, erau diferiți din punctul de vedere al aspectului fizic, erau organizați diferit față de comunitățile cu care au intrat în contact sau pur și simplu călătoriile lor în căutarea de piețe pentru produsele lor sau în

4_Kymlicka a utilizat conceptul de cultură societală în legătură cu culturile minoritare care au nevoie de susținere pentru a exista și pentru care minoritățile ar putea solicita împărtășirea puterii. Cultura romilor nu este o cultură societală, dar există totuși în prezent. Modelul său de multiculturalism este limitat, pentru că nu se aplică unui grup care este semnificativ în Europa (Kymlicka și Opalski 2001)

căutarea unor resurse de trăi din activitățile de divertisment sunt caracteristici ale grupului care au determinat un anumit tip de interacțiune cu societatea majoritară și cu instituțiile sale. Prin urmare, majoritatea societății și instituțiilor au creionat romii ca fiind diferiți și au creat reguli și instituții care să interacționeze cu romii și să-i oprime. Romii sunt adesea descriși ca întruchiparea răului absolut, prin prisma unora dintre profesiile la care au apelat pentru a-și câștiga traiul - instrumentele muzicale, cititul în palmă, prezicerea viitorului, etc. - care erau contrare învățămintelor religioase și puternic sancționate, inclusiv cu decesul. Formele extreme de antițigănism au inclus sclavia romilor din Principatele Române Moldova și Țara Românească din secolul al paisprezecelea până în a doua jumătate a secolului al nouăsprezecelea, sub diferite forme de dependență a romilor de moșierii din perioada Imperiului Habsburgic sau „vânătorile" de romi organizate în Spania, Olanda, Prusia și Marea Britanie. Influența religiei și bisericii asupra vieții cotidiene a romilor s-a extins mult după ce romii s-au convertit la religia majorității și necesită în continuare o cercetare corespunzătoare. Cu toate acestea, chiar și în zilele noastre, în ceea ce Thomas Acton numește „antițigănismul popular", există în continuare legende conform cărora romii au furat al cincilea cui de pe crucifixul lui Isus [5].

Fundamentele filosofice ale antițigănismului s-ar putea regăsi în curentul iluminist. Filosofii secolului al XVIII-lea, Voltaire, Jean-Jacques Rousseau, Diderot, Montesquieu, Adam Smith, David Hume, Immanuel Kant, pentru a-i numi doar pe câțiva dintre cei mai cunoscuți, au subliniat capacitatea omului de a controla natura prin rațiune, ca o caracteristică aparținând în exclusivitate ființelor umane. Prin observarea fenomenelor naturii și identificarea de reguli, educarea minții și a spiritului și exersarea rațiunii și dezvoltarea științei, acești filosofi au pregătit terenul pentru o nouă percepție a ființelor umane, apelând la emergența unei noi ființe umane și a unei noi ordini sociale dominată de raționalism, empirism și știință.

5_Rolul romilor în crucificarea lui Isus este menționat și într-un cântec romani din Ungaria. A se vedea Carol H. Rounds și Erika Sólyom (2011, 214).

Mai mult, o parte dintre acești filosofi au promovat ideea unor rase umane diferite și a faptului că rasa albă este superioară altor rase și este deținătoare a dreptului de a civiliza alte rase (a se vedea Eze 1997). Aceste idei au influențat conducătorii vremii și încercarea lor de a domina teritorii noi, diferite populații și corpul uman (van Baar 2011, 112 – 17). Grellmann, autorul primei cărți despre romi publicată în 1783, făcea apel la acele puteri pentru educarea „țiganilor" (Heuss 2000, 60). În timpul domniei Mariei Tereza și a lui Iosif al II-lea, Imperiul Habsburgic a tradus în mod clar aceste idei în politici, inclusiv cele ce vizau romii. Romii au fost considerați ca fiind înapoiați și necivilizați, iar conducătorii au considerat că era îndatorirea lor să scape de romi și de obiceiurile lor nocive, de „țigăneală" și să le îmbunătățească condiția umană (Willems 1997; van Baar 2011, 118–30). Astfel, romilor li s-a interzis să vorbească limba romani, să se îmbrace în portul tradițional, să circule și au fost forțați să se stabilească permanent într-un loc. Copiii au fost despărțiți de familii și dați spre adopție ca modalitate de civilizare a acestora și le-au fost schimbate chiar și numele romilor. Toate aceste măsuri au fost luate sub influența ideilor iluministe, cu scopul de a civiliza romii și de a le îmbunătăți viețile.

Antițigănismul a avut - rădăcini, funcții economice și sociale.

După cum au arătat medievaliștii, în timpul crizei locurilor de muncă din secolul al XIV-lea din Europa Occidentală, romii și alte grupuri privite ca fiind sărace au devenit ținta unor politici represive de controlare a migrației pentru găsirea de locuri de muncă și pentru protecția intereselor cercurilor puternice din punct de vedere economic (Geremek 1991). În Europa Centrală și de Est, romii și patrimoniul lor erau controlați prin diferite forme de dependență de moșieri și de clerici, în timp ce în Țara Românească și în Moldova, sclavia romilor era documentată încă din 1385 și s-a extins până în anii 1850. (Hancock 1987; Fraser 1992; Crowe 1995; Achim 2004)

Antițigănismul îmbracă diferite forme, cum ar fi zicalele populare, anecdotele, discriminarea, segregarea, violența fizică, verbală și simbolică, evacuările forțate, pedepsele colective și violența în masă, raidurile polițienești, politicile de asimilare, deportările, exterminarea, expulzarea în masă a romilor din diferite țări, etc.

Aceste forme de antițigănism pot fi observate cu ușurință în viața de zi cu zi a romilor. Cu toate acestea, antițigănismul are și mecanisme mai subtile, cum ar fi contestarea identității, alocarea unor denumiri diferite, în general peiorative, grupului, utilizarea unor substantive și adjective cu referire, în general, la culoarea pielii romilor, la contestarea opresiunii lor istorice, negarea Holocaustului, contestarea statutului romilor ca și grup, sterilizarea femeilor rome, invizibilitatea virtuală a romilor în programele școlare, lipsa reprezentării romilor în diferitele structuri, folclorizarea culturii romilor (exagerarea rolului muzicii tradiționale populare și dansurilor romilor în detrimentul contribuțiilor romilor la așa-numita cultură „înaltă"), furnizarea unor servicii de calitate inferioară romilor, etc. Antițigănismul se manifestă sub forma rasismului structural și instituțional, mai exact, „eșecul colectiv al unei organizări în furnizarea unui serviciu adecvat și profesionist oamenilor din cauza culorii, culturii sau originii lor etnice" (Stephen Lawrence Inquiry 1999, al. 6,34).

Antițigănismul se referă la putere. Este o noțiune care descrie cel mai comun vector al relațiilor de putere din societate și comunitate referitor la romi. Ceea ce face antițigănismul special ca formă de rasism este impunitatea de care se bucură infractorii. Cei care promovează un discurs instigator sau care se implică în orice acțiuni rasiste îndreptate împotriva romilor pot face acest lucru deoarece rasismul anti-rom este larg acceptat și se simt încurajați în acțiunile lor de lipsa sancțiunilor contra lor.De cele mai multe ori, nu există niciun actor public care să sancționeze astfel de acțiuni. Infractorii pot să nu conștientizeze acceptabilitatea socială și legală a acțiunilor lor, ca parte a experienței cotidiene sau este posibil să nici nu considere că acțiunile lor sunt ofensatoare la adresa romilor sau că ar putea fi contrare legii. Dacă statul nu ia măsuri prin instituțiile sale legislative contra diferitelor infracțiuni contra demnității și drepturilor cetățenilor săi, aceasta arată și nivelul extrem de redus de putere al romilor. Prin urmare, antițigănismul nu este doar o formă de opresiune a romilor, ci și rezultatul privării de drepturi a romilor prin diferite mijloace.

Antițigănismul este un fenomen complex care depășește barierele simplei discriminări. Discriminarea poate îmbrăca diferite forme, după cum a arătat Fred Pincus:

> Discriminarea individuală se referă la comportamentul membrilor individuali ai unui anumit grup rasial/etnic/de gen al cărei scop este acela de a avea un efect de diferențiere și/sau nociv asupra membrilor unui alt grup rasial/etnic/de gen. Discriminarea instituțională, pe de altă parte, este destul de diferită pentru că se referă la politicile instituțiilor rasiale/etnice/de gen dominante și la comportamentul indivizilor care controlează aceste instituții și implementează politici menite să impună un efect de diferențiere și/sau nociv asupra grupurilor rasiale/etnice/de gen minoritare. În fine, discriminarea structurală se referă la politicile instituțiilor rasiale/etnice/de gen dominante și la comportamentul indivizilor care implementează aceste politici și controlează aceste instituții, care sunt neutre ca intenție din punctul de vedere al rasei/etniei/genului, dar care au un efect de diferențiere și/sau nociv asupra grupurilor rasiale/etnice/de gen minoritare. (Pincus 2000, 31)

Deși comportamentul individual este, în general, reglementat prin lege, în cazul rasismului prin cadrul legal antidiscriminare, de prea multe ori, formele instituționale și structurale ale discriminării și rasismului sunt ignorate. Cu toate acestea, John Powell a indicat în mod corect semnificația adresării rasismului instituțional și structural: „Rasismul instituțional ne deplasează atenția dinspre motivele persoanelor individuale către practicile și procedurile dintr-o instituție. Rasismul structural ne deplasează atenția dinspre contextul unic, intra-instituțional către alte aranjamente și interacțiuni inter-instituționale" (2007, 796). Din aceste motive, studierea antițigănismului nu ar trebui să se limiteze la legislația antidiscriminare. Necesită o abordare complexă a cauzelor principale și implicarea în susținerea pe termen lung a măsurilor de combatere a antițigănismului.

O caracteristică importantă a antițigănismului este rolul statului în generarea și perpetuarea fenomenului. Instituțiile, cu precădere prin elaborarea politicilor, educație și administrarea justiției, au dezvoltat și implementat practici, norme și valori rasiste, inclusiv violența contra

romilor timp de mai multe secole. Astfel, antițigănismul a devenit un cod de comportament adânc înrădăcinat în structurile sociale și instituțiile de stat din societățile europene. Pentru a-l contracara, campaniile de informare și promovare a toleranței, promovarea culturii și identității nu sunt de ajuns. Este necesară recurgerea la examinarea critică a practicilor rasiste față de romi din societățile europene, la o susținere consecventă a instituțiilor care reprezintă identitatea etnică a romilor. Cu alte cuvinte, pentru a combate antițigănismul, accentul ar trebui să fie pus pe stat și pe instituțiile sale și nu neapărat pe încercările de „reparare" (asimilare sau integrare) a romilor. O astfel de abordare de combatere a antițigănismului ar trebui să fie și alegerea logică pentru a evita blamarea victimelor opresiunii și pentru a muta accentul, mai degrabă, asupra autorilor opresiunii și sistemelor implementate de aceștia. De asemenea, un sistem complex de protejare contra antițigănismului și de redresare a discriminării, care să includă acțiuni pozitive în diferite domenii și diferite aranjamente de partajare a puterii, este necesar pentru combaterea eficientă a secolelor de antițigănism.

1.2 Identitatea etnică a romilor

O analiză a identității a romilor dezvăluie în mod necesar dificultățile în definirea conținutului acesteia, precum și consecințele unui grad ridicat de contestare din interiorul grupului etnic asupra politicilor pentru romi. Caracteristicile identității romani ridică dileme specifice legate de politici pentru decidenții cărora le revine sarcina gestionării diversității în societățile democratice. Activiștii romi contribuie la provocările cu care se confruntă decidenții cu propria înțelegere și auto-definirea identității romilor.

Abordarea identității romani prin discurs combină două perspective teoretice majore ale identității: primordialismul și constructivismul. Perspectiva constructivistă susține acel discurs astfel încât să construiască realitatea socială și subliniază caracterul relațional al identității etnice. În același timp, această abordare include o perspectivă primordialistă a identității etnice prin asocierea cu auto-

definiția grupului, memoria colectivă și convingerile subiective ale membrilor grupului, în plus față de modul în care ceilalți percep și definesc grupul etnic.

Romii sunt un grup etnic cu o vastă diversitate internă, care a determinat numeroși cercetători să se pună la îndoială existența unui singur grup etnic sau existența romilor ca atare (Lucassen et al. 1998; Willems 1997), sau, mai degrabă, să considere romii doar ca pe o categorie administrativă (Sigona 2005). Diversitatea internă a romilor a fost studiată cu precădere de antropologi și sociologi care și-au bazat clasificarea pe anumite criterii. Cel mai important criteriu pentru clasificarea romilor este rudenia, care „nu se referă la rudenia de sânge, ci la clasificarea grupurilor de romi conform următoarelor elemente: meșteșugurile tradiționale, structurile organizaționale sociale, obiceiurile familiale și sărbătorile calendaristice" (Grigore și Sarău 2006, 35). Deși numeroși cercetători consideră că educația este un criteriu important pentru clasificarea populației generale, în cazul romilor, un criteriu mai relevant poate fi gradul de integrare și incluziune. Acest criteriu include educația și transcende altor criterii, cum ar fi statutul social, cunoașterea limbii romani, auto-definirea în calitate de rom sau „țigan" sau recunoașterea publică a identității etnice. Din acest punct de vedere, romii sunt un grup atipic, a cărui stratificare internă diferă de cea a populațiilor majoritare sau ale altor minorități.

Romii, în ciuda clasificării lor aparent unitare, nu sunt un grup omogen, iar cercetătorii au identificat numeroase sub-grupuri de romi în întreaga Europă (Marushiakova și Popov 2010). Burtea (2002) a identificat 40 de astfel de sub-grupuri de romi doar în România. În Ungaria, există trei grupuri majore de romi: Lovarii, un grup tradițional vorbitor al limbii romani; romungurii (romi maghiari), asimilați și care nu vorbesc limba romani; și băieșii, situați în sud-vestul Ungariei, care vorbesc limba română arhaică, diferită de limba romani (Szuhay 2002). În Cehia, romii au fost în mare parte exterminați în timpul Celui de-al Doilea Război Mondial, deci majoritatea celor care trăiesc în prezent în această țară au venit din Slovacia după război. Prin urmare, în cele două țări se regăsesc romii servika și romunguri, grupuri sosite din Slovacia, dar și vlahi și sinti, supraviețuitori ai politicilor de exterminare din timpul

celui de-al Doilea Război Mondial și, în cadrul acestor grupuri, pot exista diferențe din punctul de vedere al limbii și tradițiilor (Davidova 2010). Poate că acest lucru explică diferențele specifice Cehiei, cum ar fi percepția romilor în imaginația sau discursul public legat de romi din punctul de vedere al culorii pielii, având în vedere că Cehia este țara în care oficialitățile utilizează culoarea pielii pentru a defini romii în practicile birocratice curente (Heimann 2011). În aceste țări, în afara denumirii de romi, există alți termeni specifici care desemnează grupul etnic: Țigan, Cigan sau Cigány.

Pentru a complica și mai mult situația, trebuie menționat că anumite grupuri subsumate în mod comun aceleiași categorii vaste - romii - nu se identifică drept romi. Acestea au optat pentru o denumire separată care să le permită să se diferențieze de romi. Cele mai cunoscute grupuri care se înscriu în această categorie sunt ashkalii și egiptenii din Macedonia și Kosovo, Gypsies si Travellers din Irlanda și Marea Britanie, sinti din Germania, Italia și Austria, băieșii din Croația și Ungaria și rudarii din România și Bulgaria. În această situație, întrebarea este ce anume a determinat cercetătorii să subsumeze aceste grupuri unui singur etnonim. Romii sunt un grup etnic? Sau există mai multe grupuri etnice reunite sub eticheta de rom? Există o identitate romani unică sau ar fi mai nimerit să ne referim la identitățile romilor care aparțin mai multor grupuri? Ce leagă aceste grupuri și subgrupuri?

Petrova (2003, 113) identifică o serie de elemente care au determinat sentimentul de apartenență comună la aceste grupuri: sosirea târzie pe un continent deja populat de comunități sedentare, diferențierea masivă față de societatea și cultura europeană și slăbiciunea structurală politică și socială a romilor în istoria europeană. Petrova (2000) a identificat lipsa puterii și a mobilizării romilor ca pe elemente de continuitate în mai mult de un mileniu întreg de istorie a romilor în Europa. Ea susține că motivul marginalizării romilor și al abuzurilor comise împotriva drepturilor omului cuvenite romilor este antițigănismul - dar antițigănismul este și motivul pentru care romii au supraviețuit ca grup cultural distinct, dar cu o cultură internă eterogenă. Subliniind că identitatea romilor se bazează și pe mobilizarea identității romani, Petrova (2003, 114) declară „Romii de astăzi au un continuu

care este mai mult sau mai puțin legat de subgrupuri, cu identități complexe, flexibile și la mai multe niveluri, cu denumiri ale subgrupurilor care, uneori, se suprapun într-un mod bizar, care induce confuzie."

Că romii sunt diferiți de alte grupuri etnice este deja un fapt istoric bine documentat de către experți (Fraser A. 1992; Marushiakova și Popov 2010). Întrebarea este cât de diferiți sunt, de fapt, romii. Constituie un grup etnic sau sunt o multitudine de grupuri etnice? Pentru a răspunde la aceste întrebări, se impune o analiză a identității colective a romilor, a mecanismelor de apartenență și a delimitărilor, precum și o analiză a conținutului acestei identități. Această inițiativă va scoate la iveală nu doar particularitățile romilor comparativ cu alte grupuri etnice, ci și complexitatea încadrării identității romani în teoriile și abordările prezentate pe scurt în acest capitol.

Din punct de vedere politic, etnonimul „rom" este un termen generic care subsumează diferitele grupuri asociate - romii și diferitele neamuri ale acestora: Gypsies în Marea Britanie, ashkali și egiptenii din Kosovo și Albania, Gypsies and Travellers în Irlanda și Marea Britanie, sinti în Germania, Austria, Franța, Italia și Cehia, gitano în Spania, etc. Termenul „rom" a fost utilizat în diferite exprimări politice naționale la începutul secolului al XXI-lea, crescând apoi odată cu emergența noilor state balcanice și din Europa Centrală, fiind utilizat în denumirile organizațiilor, în ziare și manifeste politice, precum și în programe politice. Pe plan internațional, termenul „rom" a fost utilizat pentru prima dată în anii 1960 de către organizații din Europa de Vest și Primul congres romani mondial de la Londra din 1971 a stabilit că etnonimul „rom" ar trebui utilizat pentru a sublinia încercarea de a modifica percepția predominantă referitoare la romi (Vermeersch 2001). Impunerea termenului de „rom" altora a devenit mai prevalentă după căderea comunismului în 1989, ca urmare a cerințelor romilor din Europa Centrală și de Est, zona geografică în care se bucură proporțional de o reprezentare mai puternică. O analiză a dezvoltărilor din discursul internațional referitor la romi a fost realizată de Simhandl Katrin (2009), care discută despre modul în care documentele Consiliului Europei și cele ale Uniunii Europene au început inițial să utilizeze termenul de „țigan", înlocuit de „rom/țigan/Travellers" și apoi de

„romi/sinti/Travellers", doar „romi/Travellers" și, în fine, după o perioadă extinsă de timp, termenul „rom" a început să fie utilizat la scară largă. Din 2010 Consiliul Europei a început să folosească termenul de „rom" pentru a face referire la toate aceste grupuri și chiar a inclus mai multe grupuri în definiția sa[6]. Cadrul Uniunii Europene pentru Strategiile naționale de integrare a romilor, cel mai important document de politici al Uniunii Europene care vizează aceste grupuri, utilizează termenul de „rom" ca o recunoaștere a eforturilor politice ale romilor și ale diverselor grupuri asociate sub această denumire[7].

Întrebarea legată de cei care se înscriu sub această denumire de rom este o constantă. Cum poate cineva să decidă cine este rom și cine nu și care sunt consecințele unei astfel de decizii? Care sunt criteriile în baza cărora se stabilesc categoriile sau se definește cine este rom și care este semnificația acestor categorizări sau definiții în spațiul public? Modalitatea de demarcare a apartenenței la un grup este contextuală. Hetero-identificarea și auto-identificarea sunt influențate de posibilele beneficii asociate unei anumite categorizări/definiții sau de percepția acestor posibile beneficii. Acest proces poate fi explicat parțial prin teoria alegerii raționale, conform căreia fiecare actor încearcă să maximizeze profitul potențial generat de o abordare utilitaristă a identității etnice. De exemplu, în practică, se pot obține rezultate diferite asociate numărului de elevi romi într-o școală în care această chestiune este abordată din perspectiva strângerii de fonduri și căutării unor parteneri pentru societatea civilă, comparativ cu contextul evaluării implementării politicilor și recomandărilor oficiale legate de nesegregare.

6_Termenul de „rom" utilizat în acest text se referă la romi, sinti, kale, Travellers și la grupurile asociate din Europa și își dorește să acopere larga diversitate a grupurilor vizate, inclusiv grupurile care se autodefinesc drept țigani" (Consiliul Europei 2010).

7_„Termenul de „rom" este utilizat — în mod similar cu alte documente politice ale Parlamentului și Consiliului European —ca o umbrelă ce include grupuri de persoane care au caracteristici culturale mai mult sau mai puți similare, cum ar fi sinti, Travellers, kalé, gens du voyage, etc., indiferent dacă sunt sedentare sau nu; se estimează că aproximativ 80% dintre romi sunt sedentari" (Comisia Europeană 2011).

Folosind abordarea lui Barth, s-ar putea încerca o demarcare a limitelor grupului așa cum sunt acestea definite de organizațiile romilor și de activiștii și experții neromi. De exemplu, în Ungaria, limba vorbită de romi determină demarcarea limitelor între subgrupurile de romi. Autoidentificarea ca rom, pe de altă parte, este o reacție la heteroidentificare: „Referitor la autodefiniția etnică, istoria Țiganilor din Ungaria din ultimele câteva decenii a fost una a neidentificării, atribuirii și apoi, a identificării, în final" (Szuhay 1995, 113). Lovarii se disting de alți romi prin faptul că vorbesc limba romani. Caracteristica distinctivă a băieșilor este faptul că vorbesc limba română arhaică. Când vine vorba de caracteristicile distinctive ale grupului lor, romungurii au propriul statut social de muzicanți și contribuie la conservarea tradițiilor muzicale maghiare și romani (Szuhay 1995). Pe de altă parte, în Cehia, distincția dintre diferitele grupuri de romi este irelevantă; singurul aspect relevant fiind legăturile lor de durată cu zona locuită, având în vedere că majoritatea romilor din Cehia au fost sau sunt descendenți ai populației native din Slovacia, transferați de guvern în Cehia imediat după război.

Într-un studiu nepublicat realizat în 2009, în cadrul căruia au fost trimise chestionare unui număr de 32 de ONG-uri pentru protecția drepturilor romilor din România, un set de întrebări se axa pe definirea identității romani. Organizațiile au fost selectate pe baza implicării lor în îmbunătățirea situației romilor și în promovarea drepturilor romilor. De asemenea, au fost realizate 10 interviuri semi-structurate cu activiști romi și neromi. Rezultatele au revelat că liderii organizațiilor romilor au dificultăți în definirea caracteristicilor în baza cărora un individ ar putea fi privit ca aparținând minorității romilor. Respondenții au menționat recunoașterea publică a identității romani ca principalul criteriu în baza căruia un individ este definit ca aparținând grupului etnic, deși, în anumite situații, unii dintre aceiași respondenți s-au declarat susținători ai perspectivei primordialiste cu privire la identitatea romani (Grigore 2008). Alte criterii pentru definirea identității indicate de respondenți au fost: cunoașterea limbii romani, portul tradițional, respectarea obiceiurilor și tradițiilor, respectarea romanipe (comportamentul rom), zona în care trăiesc, culoarea pielii și felul de a vorbi.

Rezultatele indică o lipsă a consensului referitor la definirea identității și limitelor grupului etnic. Activiștii romi provenind din comunitățile de romi tradiționale au definit restrictiv romii ca fiind cei care vorbesc limba romani și trăiesc conform regulilor impuse prin Romanipe. Activiștii și intelectualii romi moderni au definit termenul de rom într-un mod mai amplu ca fiind cei care își asumă public statutul de rom. Cu toate acestea, culoarea pielii, cunoașterea limbii romani și alte caracteristici fac parte din repertoriul evaluativ al elementelor care marchează etnia, cu precădere în cazul apariției unui nou actor în spațiul public, care intenționează să își definească posibilii susținători. De fapt, lupta pentru autenticitate este adesea o competiție între activiștii romi, o competiție determinată de un nivel redus de legitimitate de care se bucură activiștii romi. Acest efort implică energii semnificative, iar percepția din exterior este că există o competiție între neamuri și clanuri - care, în mod inevitabil, sfârșește prin a confirma stereotipurile și prejudecățile legate de romi. De fapt, neromii au adesea o înțelegere mai clară (chiar dacă mai puțin legitimă) a cine anume este rom și cine nu aparține minorității. Lupta pentru autenticitate dintre romi, precum și disputele legate de delimitarea grupului sunt adesea utilizate de autorități pentru excluderea sau reducerea la tăcere a anumitor activiști sau grupuri de romi, ca un instrument care le permite autorităților să își atingă obiectivele dorite. Istoric, autoritățile au utilizat disputa pe tema „autenticității" pentru a împărți romii și pentru a le impune dominația. În mod deloc surprinzător, dezbaterile pe tema autenticității esențializează romii și fac parte din antițigănism ca o expresie a puterii și dominației majorităților.

Confuzia în definirea limitelor grupurilor etnice și alimentării competiției pentru autenticitate în rândul romilor are și alte consecințe majore. În primul rând, determină o inconsecvență în estimarea dimensiunii minorității romilor. Adesea, activiștii tradiționali romi promovează cifrele în milioane ale romilor care trăiesc în România, deși, conform propriei lor definiții - romii sunt cei care vorbesc limba romani și trăiesc conform Romanipe - numărul ar fi de doar aproximativ un sfert

sau chiar mai puțin din estimările pe care le sugerează. De asemenea, conform acelorași criterii, numărul romilor din Europa ar fi mult mai mic decât estimările curente utilizate de către organizațiile internaționale - între 8 și 12 milioane de romi. Chiar și activiștii moderniști romi, deși susțin auto - identificarea ca bază pentru apartenența la grup, nu recunosc rezultatele recensămintelor efectuate prin această metodă, invalidând rezultatele pe baza informațiilor răspândite de sorginte anecdotică despre teama respondenților de a se identifica drept romi în fața celor care efectuează recensămintele. Astfel, lipsa datelor referitoare la romi din politicile publice se datorează categorizărilor și definițiilor diferite furnizate de experți și decidenți, inconsecvențelor activiștilor romi în definirea limitelor grupului etnic și lipsei unei metode de colectare a datelor corespunzătoare drepturilor omului și standardelor referitoare la confidențialitate.

Organizațiile internaționale au contribuit semnificativ la confuzia din jurul limitelor grupului etnic. Recunoașterea de către aceștia a datelor recensămintelor ca fiind incorecte în privința romilor nu a fost urmată de măsuri menite să soluționeze această problemă, cum ar fi reunirea activiștilor romi, a academicienilor și decidenților pentru dezvoltarea unei metode comune de colectare a datelor care să corespundă drepturilor omului, standardelor referitoare la confidențialitate și respectului pentru diversitatea și interesele romilor. În schimb, organizațiile internaționale, folosind surse precare și netransparente, au început să estimeze numărul romilor din țările europene. Mihai Surdu a analizat în profunzime clasificarea și numărarea romilor din ultimele două decenii. Acesta a arătat că structura, clasificarea și numărarea romilor realizate de către actori din spațiul academic și politic au fost determinate de interese organizaționale și obiective politice, reproducând o imagine negativă a romilor, în ciuda pretinsei obiectivități științifice (2016). Cu toate acestea, prin repetiție, aceste estimări greșite ale numărului romilor au devenit un soi de realitate. De exemplu, estimările curente ale romilor din Europa sunt cuprinse între 8 și 12 milioane. În 2004, un consorțiu din cadrul Focus Consultancy, Biroul de Informare al Centrului

European pentru Drepturile Romilor, a redactat un raport pentru Comisia Europeană și a estimat numărul romilor din Europa ca depășind 10 milioane (Focus Consultancy, ERRC și ERIO 2004, 6). Consiliul Europei a estimat numărul romilor din Europa ca fiind cuprins între 8 și 12 milioane un anumit număr de ani, cea mai recentă actualizare datând din 2012 (Consiliul Europei 2012). Comisia Europeană, folosind estimările Consiliului Europei, vorbește despre aceeași cifră de 8 până la 12 milioane de romi în Europa. În afara diferenței semnificative dintre cifrele estimate mai mici și mai mari, apare întrebarea referitoare la măsura în care cifrele nu diferă în ultimul deceniu în ciuda faptului binecunoscut că romii sunt o populație tânără cu o rată mare a natalității, mai mare decât cea a majorității populației.

O a doua consecință a acestei modalități complexe de definire a limitelor grupului etnic este capacitatea limitată a grupului de a oferi resurse simbolice pentru cei care nu își manifestă sau nu își exprimă public identitatea etnică. În discursul lor despre romi, numeroși activiști romi, urmând discursul promovat de organizațiile internaționale, vorbesc cu precădere despre romii săraci, despre comunități marginalizate cu o vizibilitate publică ridicată. Nu își canalizează eforturile pe mobilizarea acelor romi care au atins un statut social superior și care nu își declară în mod deschis afilierea etnică sau nu se implică în activități sociale cu romii. Există cu precădere persoane care nu se identifică cu și nu doresc să fie asociate cu anumite modele promovate public, în mass-media sau cu neajunsurile definite de activiștii romi. Prin urmare, se distanțează de imaginea romilor în spațiul public. Din nefericire, activiștii romi nu au o strategie pentru a atrage aceste resurse umane calificate care adesea dețin un capital social vast și o imagine publică pozitivă. Aceste resurse umane ar putea servi ca modele de succes personal și ar putea juca un rol semnificativ în mobilizarea romilor la scară largă.

În plan conceptual și legal, romii nu se definesc în mod consecvent. Analizând documentelor redactate de organizațiile romilor internaționale, Ilona Klímová-Alexander (2005, 13–14) arată că romii se definesc drept:

- o națiune răspândită pe întregul glob, ceea ce o face unică;

- o diasporă de origine indiană ai căror membri au părăsit India acum aproape un mileniu;
- un grup rasial cu anumite legături culturale, lingvistice și genetice;
- persoane cunoscute sub diferite denumiri, țigani, gitane, etc., a căror istorie și limbă au legături cu India, a căror limbă originală este sanscrita și care se identifică drept romi, sinti sau manush;
- persoane cunoscute drept sinti, lovari, ashkali, chorichani, romunguri, vlahi, manush, etc.
- un popor de origine indiană;
- o populație etno-lingvistică legitimă;
- o națiune distinctă unită prin limbă, istorie, literatură, cultură și tradiții;
- o națiune neteritorială de origine indiană.

Klimova observă, însă, că, în ultimii ani, a prevalat conceptul de națiune neteritorială. În diferite alte articole și lucrări romii s-au definit ca o minoritate transnațională sau o minoritate sau un popor european(ă) (Liegeois și Gheorghe 1995). Din punct de vedere legal, Romii au fost definiți prin legislația națională ca o minoritate etnică (în Ungaria) sau o minoritate națională (în România, Cehia, Serbia, Bulgaria, Finlanda, Germania, etc.).

Identitatea romani este o identitate impusă predominant de neromi prin etichetare, dar și prin privarea de drepturi a romilor. Unii dintre activiștii romi văd emanciparea romilor ca pe o luptă pentru controlul identității romani, o luptă de putere cu o valoare simbolică enormă (Hancock 1997). Impunerea identității acestui grup a fost obținută prin anumite centre de putere controlate de neromi: lucrările figurilor academice, instituțiile sociale (cu precădere instituțiile de stat), legi și politici pentru romi (inclusiv măsuri represive), recensăminte, practici discriminatorii, segregaționiste, izolaționiste, discursuri și relatări care generează și promovează o imagine negativă a romilor. De fapt, identitatea creată de neromi este reflectată prin termenii „țigan", „cygan" sau "cigan", etc. și de conotațiile negative puternice asociate

acestor termeni. În timp, și cu precădere sub regimul comunist, identitatea „țiganilor" a devenit o identitate socială și nu una culturală sau etnică, romii fiind definiți de autorități în termeni cu precădere sociali, mai degrabă decât culturali sau etnici (Gheorghe 1991). Prin urmare, etnogeneza romilor este opusă definiției romilor din punct de vedere social. Mai mult, definirea romilor cu precădere din punct de vedere cultural poate fi percepută de către romi ca o încercare de contestare a identității lor etnice, ca urmare a folclorizării culturii romani de către principalele instituții artistice și de către actorii principali. Identitatea romani este o identitate stigmatizată și stigmatizantă. Identitatea romani așa cum este aceasta definită cu precădere de către neromi a fost internalizată de romi în mai mică sau mai mare măsură, cu precădere de cei supuși diferitelor politici integraționiste pe parcursul unei perioade de timp și care au depus eforturi pentru a se adapta la noul mediu. Comunismul, prin politicile sale de asimilare,a contribuit la uniformizarea romilor prin construirea unei identități a romilor ca o categorie socială, ca un grup parazitar deviant (Sokolova 2008, 12). Stima atașată identității romilor are drept consecință, cu precădere, faptul că romii nu își declară public etnia sau declară o altă etnie. Prin urmare, modul în care identitatea romani este percepută în spațiul public influențează în mod decisiv adoptarea sa deschisă de către membrii grupului său.

Identitatea romani este o identitate hibridă rezultată din luptele de putere dintre romi și neromi privind categorizarea și definirea romilor. Include identitatea „țiganilor" construită de neromi; o identitate romani construită de activiștii romi ca o identitate civică; o identitate romani așa cum este aceasta înțeleasă de către diferitele categorii de romi tradiționali; și elemente specifice care au decurs din interacțiunea diferitelor grupuri cu societatea per total - religie, limbă, rudenie, etc. Identitatea are mai multe fațete și este relațională, ceea ce înseamnă că este construită în legătură cu alte grupuri, cu referire la etichete atribuite din exterior și ca reacție la supozițiile altora. După cum menționa Eriksen la clarificarea problemei autenticității în identitatea etnică, „identitățile etnice nu sunt nici atribuite, nici dobândite: sunt

ambele" (1993, 57). În situația specifică a romilor, categorizarea externă a afectat în mod semnificativ percepția și înțelegerea romilor chiar de către romi, grație producției complexe și reproducerii antițigănismului. După cum menționează Brubaker: „categorizările, identificările și reprezentările externe pot fi decisive în determinarea modului în care este privită și tratată o persoană de către ceilalți și chiar în conturarea percepției despre propria persoană. La limită, înțelegerea de sine poate fi înlocuită de categorizările externe copleșitor de coercitive" (2004, 45). Dificultatea în a construi un proiect etno-politic pentru romi derivă, așadar, din semnificația și reprezentarea identității romilor ca un construct dintre numeroasele categorii de romi. Conținutul identității este diversificat și există un nivel puternic de contestare în cadrul grupului cu privire la regulile constitutive, dar și la relațiile comparative, modelele constitutive și obiectivele care trebuie atinse.

Identitatea romani este o identitate victimizantă care poate reprezenta o formă de opresiune pentru indivizi și comunități. Romii sunt rasializați (racialised n.t.) de către ceilalți din cauza culorii pielii, aspectului fizic, vestimentației, accentului, statutului socio-economic. Rasializarea (racialisation n.t.) instituie o înțelegere comună a ierarhiei rasiale, romii fiind situați la baza acesteia. Deși este posibil ca o parte dintre romi să nu fie victimele rasializării datorită culorii mai deschise a pielii, statutului socio-economic superior sau rolului asumat în societate, majoritatea romilor nu se pot dezice de identitatea lor etnică, indiferent de context. Prin rasializare, sunt construite diferențe, ca un obstacol în calea implicării în relații de egalitate cu alți indivizi. Deși există un consens larg că identitățile sunt contextuale și relaționale, pentru romii care poartă o identitate stigmatizată este imposibil să se dezică de aceasta, indiferent de domeniul în care există (locul de muncă, biserica, școala, casa, activitățile de timp liber, etc.) sau de identitățile transversale de care ceilalți se pot bucura, dar care nu le sunt disponibile romilor. Prin faptul că romilor nu li se acordă libertatea de a-și asuma alte identități și roluri contextuale, identitatea romani devine o formă de opresiune. Rasismul cu care se confruntă femeile rome în mișcarea feministă sau romii LGBTIQA din cadrul mișcării LGBTIQA sunt

doar două exemple ale rolului dominant și potențial opresiv al identității romilor. Mulți activiști romi, din cauza rasismului internalizat, reflectă complexe de identitate în discursul lor cu ceilalți. O identitate construită de către ceilalți pe baza unor aspecte negative nu poate fi o identitate mobilizatoare care determină schimbarea socială. În general, cauzele situației curente a romilor sunt analizate și justificate prin acțiunile celorlalți. Într-o lucrare recentă, Biro (2011, 2) subliniază că „atacarea exclusivă a prejudiciilor și stereotipurilor majorității - oricât de inacceptabile ar fi - și ignorarea slăbiciunilor romilor reproduce starea de victime care blochează acțiunile și „explică" imposibilitatea de a schimba status quo-ul." Nicolae Gheorghe (2011, 1–2) subliniază necesitatea unui discurs politic corect, unei noțiuni abstracte și simpliste și de identificare a unei limbi critice care să permită abordarea unor aspecte considerate de mulți activiști romi drept tabu sau mai degrabă aspecte „care trebuie discutate doar acasă": imigrația internațională, traficul de ființe umane și infracțiunile, inegalitatea dintre femei și bărbați, cerșetoria ca afacere (și, cu precădere, implicarea copiilor în cerșetorie), obiceiul căsătoriilor timpurii în anumite comunități de romi și munca în rândul copiilor, precum și exploatarea vârstnicilor sau a persoanelor cu dizabilități.

Apare, astfel, o întrebare cheie referitoare la identitate: Este corect să se utilizeze identitatea romani sau identitățile romani? Având în vedere diversitatea internă a romilor, caracterul hibrid al identității romani și competiția intensă dintre subgrupurile de romi pentru autenticitate, precum și nivelul ridicat de contestare referitor la cine este și cine nu este rom, am putea cu ușurință vorbi despre identități romani multiple. Cu toate acestea, din punct de vedere practic, romii sunt conștienți de diferențele care există între ei ca și grup raportat la alte grupuri. În ciuda faptului că sunt supuși ideologiilor naționaliste promovate de către statele-națiune în care trăiesc, ceea ce i-ar putea face să se replieze, romii nu își promovează caracterul distinctiv. Romii sunt conștienți de răspândirea geografică mai amplă a grupului lor și multe grupuri de romi cunosc afirmația referitoare la descendența indiană comună. De asemenea, pentru a contrabalansa afirmațiile celor

din exterior referitoare la identitățile romani multiple și din rațiuni politice evidente, activiștii romi vorbesc despre identitatea romani în termeni singulari.

Pentru a concluziona, cercetarea etnografică și antropologică referitoare la romi consideră romii ca fiind cu precădere un grup atipic care combină caracteristicile de diasporă, nomadism, etnie sau caracteristici fizice și culturale specifice care îi disting de majoritate. Într-o încercare de a analiza modul în care sunt definiți romii, Peter Vermeersch (2002, 10–14) împarte discursul referitor la romi în context academic în trei categorii: (1) o diasporă istorică cu rădăcini istorice în nordul Indiei; (2) un grup cu propria cultură și propriul stil de viață, nomadismul, practicile culturale comune și viziunea asupra lumii inspirată de Romanipe; (3) un neam/trib sau grup rasial în cadrul căruia membrii sunt înrudiți. Aceste trei categorii ale discursurilor despre romi pot fi identificate în studiul politicilor publice privind romii. Într-o secțiune ulterioară, cartea va investiga și legăturile strânse dintre mediul academic și decidenți atunci când romii reprezintă subiectul politicilor elaborate.

1.3 Identitatea romani și politicile publice

Una dintre provocările cu care se confruntă societățile democrate este gestionarea diversității și identificarea aranjamentelor instituționale optime pentru a permite minorităților să participe și să se exprime în sfera publică. În discuția despre romi și politicile publice, apar două întrebări fundamentale: este necesară o abordare specială, țintită a romilor și cât de special ar trebui să fie tratamentul romilor? Răspunsurile la aceste întrebări sunt asociate justificării acestor politici și conținutului lor. Justificarea pentru intervenții care favorizează un anumit grup face referire la conținutul intervențiilor, precum și la limitele care pot fi stabilite acestora, astfel încât politicile să nu discrimineze contra altor grupuri.

Recunoașterea diversității din societate determină autoritățile să găsească un echilibru între tendințele majoritare și protecția minorităților. Astfel, recunoașterea diversității aduce provocări serioase pentru sistemul politic și pentru actorii politici deopotrivă.

Unicitatea romilor ca țintă a politicilor este dată de o combinație de factori. Romii trăiesc în toate țările europene, dar și în America de Nord, Centrală și de Sud, în Australia, Asia Centrală și sunt răspândiți chiar și în China și Japonia. Această prezență globală, suplimentată de lipsa unui stat de apartenență, este o caracteristică ce nu se regăsește în cazul altor grupuri etnice. În Europa, romii sunt un grup etnic adesea recunoscut ca o minoritate națională sau etnică fără un stat de apartenență care să le ofere asistență financiară, economică, culturală sau politică. Revendicările etnice așa cum sunt acestea larg înțelese pentru romii din Europa nu includ crearea unui stat-națiune sau pretenții legate de un anumit teritoriu, deși anumite revendicări promovate chiar de către romi includ recunoașterea lor ca națiune neteritorială [8].

Romii nu au putere politică și influență. Romii sunt slab reprezentați în structurile politice, indiferent de țara în care trăiesc. Partidele politice ale romilor nu au reușit să mobilizeze susținătorii romi și să devină jucători semnificativi pe scena politică din orice țară. Principalele partide politice au ignorat sistematic nemulțumirile și cerințele romilor și nu i-au inclus în programele lor politice, cu precădere din cauza antițigănismului din societate (Rostas 2009; McGarry 2010). În plus, romii nu au nicio tradiție de a se mobiliza în scopuri politice. Astfel, așteptările ca romii să se mobilizeze asemeni altor grupuri sunt nerealiste.

8_Uniunea Romani Internațională, Declarația națiunii romilor, adoptată cu ocazia celui de-al V-lea congres la Praga, în 2000, disponibilă la http://praha.vupsv.cz/Fulltext/romani.pdf.

După cum au arătat specialiștii, romii au o lungă istorie de discriminare și excludere în Europa (Marushiakova și Popov 2010; Fraser, A. 1992). Ca reacție la mediul care le este ostil, romii au dezvoltat strategii de supraviețuire bazate pe excludere și pe lipsa de încredere în ceilalți și în instituțiile statului. Aceste strategii au devenit parte din cultura și tradițiile care au asigurat supraviețuirea romilor ca grup în medii sociale ostile, uneori extreme și în lipsa oricărui tip de susținere pentru dezvoltarea instituțiilor culturale, care să le asigure permanența ca și grup (Kymlicka 2001).

Romii sunt unul dintre cele mai marginalizate grupuri sociale din Europa. Nivelul lor de educație, competitivitatea pe piața muncii, șomajul, speranța de viață, cazarea, accesul la servicii sociale și bunuri, precum și alți indicatori arată că romii reprezintă o populație extrem de vulnerabilă din punct de vedere social. Vulnerabilitatea lor socială este dată de vulnerabilitatea economică, culturală și politică, vizibile în lipsa lor de putere economică, influență politică și în percepțiile publice referitoare la romi. Antițigănismul, așa cum este acesta prezentat mai sus, este o formă specifică de rasism, adânc înrădăcinată în structurile sociale și instituțiile de stat și reflectată în practicile opresive cotidiene. După cum se poate observa mai sus, diferențierea internă a romilor este semnificativ mai puternică decât cea a altor grupuri etnice, determinând un nivel ridicat de contestare în interiorul grupului. Această concurență puternică pentru autenticitate în rândul diferitelor subgrupuri determină, la rândul său, un nivel redus de coeziune etnică.

Un alt aspect care contribuie la unicitatea romilor este vizibilitatea lor publică. În multe țări din Europa, romii se disting de alte grupuri etnice cu precădere prin prisma culorii mai închise a pielii, a accentului, portului tradițional sau altor caracteristici fizice. Această vizibilitate îi face ținte ușoare ale prejudecăților sociale persistente și le influențează percepția de grup etnic din partea publicului larg, promovând adesea prejudecățile negative. O altă caracteristică distinctivă a romilor este reprezentată de respingerea lor puternică de către alte grupuri în toate țările europene. După cum a arătat o cercetare recentă, niciun alt grup social nu este expus unor percepții și atitudini la fel de negative ca și romii în întreaga Europă (EUAFR 2009; Cercetarea PEW 2014).

Romii sunt expuși unei combinații de opresiune și nedreptate care le reduce capacitatea de a se mobiliza, de a-și susține interesele și capacitățile, de a acumula putere politică și economică, de a-și afirma identitatea în spațiul public, de a se apăra contra violenței și de a avansa ca grup social în societate. Pentru a folosi dimensiunile opresiunii definite de Iris Marion Young, romii se confruntă cu exploatarea, marginalizarea, dominația culturală și violența (Young 2004).

Astfel, lipsa unui stat de apartenență, o istorie îndelungată de discriminare și excludere, strategiile de supraviețuire bazate pe lipsa încrederii în alții și în instituțiile statului, marginalizarea și vulnerabilitatea socială, economică, culturală și politică, lipsa puterii economice și a influenței politice, stratificarea internă care duce la contestarea identității între subgrupuri, vizibilitatea publică bazată pe caracteristici fizice, cum ar fi culoarea pielii și portul tradițional, respingerea puternică de către alte grupuri, formele specifice de rasism cu care se confruntă, răspândirea geografică globală și diferitele forme de opresiune și nedreptate plasează romii într-o poziție specială.

Identitatea romani poate fi analizată atât din punctul de vedere al discursului, cât și din punctul de vedere al prezenței în spațiul public. Astfel, aspectul constructivist al identității este prezent în ambele domenii și, după cum sugerează Brubaker, include o componentă cognitivă puternică, asociată „modalităților de percepție, interpretare și reprezentare a universului social. Acestea includ cadre orientate etnic, scheme, relatări și reperele situaționale, nu în ultimul rând cele furnizate de mass-media, care le activează. Includ sisteme de clasificare, categorizare și identificare, formale și informale. Includ si cunoștințele contextuale tacite, preluate ca atare, transpuse în persoane și încorporate în rutine și practici instituționalizate, prin care oamenii recunosc și experimentează obiecte, locuri, persoane, acțiuni sau situații ca fiind importante sau semnificative din punct de vedere etnic, rasial sau național." (Brubaker 2004, 17).

Formarea și reproducerea identității romilor trebuie să fie considerată din punctul de vedere al mai multor factori: practicile cotidiene și interacțiunea cu ceilalți, discursul public referitor la cei care

sunt identificați drept romi și factorii contextuali, istorici și politici (Vermeersch 2001). Mobilizarea etnică este o expresie practică prin care sunt generate un anumit tip de cunoștințe despre un grup, întrucât mișcările sociale etnice sunt menite să genereze o înțelegere diferită a acelor grupuri etnice și a identității lor. Între timp, identitatea etnică este articulată la nivelul discursului și, prin urmare, este și o categorie semantică (Gheorghe și Rostas 2012) în care semnificațiile sunt atribuite anumitor evenimente prin limbaj. Factorii istorici și politici au influențat modul în care sunt produse cunoștințele referitoare la un anumit grup, având în vedere contextul în care identitatea grupului dominant este produsă și reprodusă în spațiul public. Acest proces, precum și relațiile dintre majoritate și minoritate, influențează modul în care este construită identitatea etnică minoritară atunci când nu este rezultatul mișcării etnice.

Abordarea identității prin obiectivul discursului este deosebit de relevantă în contextul politicilor publice. După cum o arată experiența istorică a romilor, atunci când au apărut pentru prima dată politicile represive și discriminatorii în discursul public la adresa romilor, intelectualii și liderii politici, adică formatorii opiniei publice, au jucat un rol important în conturarea acestora. Analizarea discursului public privind romii este importantă deoarece discursul a fost utilizat ca instrument pentru producerea unei înțelegeri a romilor ca fiind devianți, asociali și neadaptați. Discursul este o zonă a puterii, o zonă în care sunt produse sau reproduse identități, dar și un instrument de legitimizare a politicilor de stat (Sokolova 2008, 48). În analiza discursului oficial privind romii din Cehoslovacia comunistă, Sokolova a identificat mecanismul prin care convingerile populare ajung să legitimizeze politicile de stat și să definească identitățile sociale. Percepțiile populare despre romi au pătruns în practicile politice prin acțiunile oficialilor locali care au implementat aceste politici, fiind astfel legitimizate de către aparatul de stat (Sokolova 2008, 43). Legitimitatea politicilor de excludere ca măsuri larg acceptate îndreptate împotriva romilor a fost creată istoric prin discurs.

1.4 Identitatea etnică și elaborarea politicilor

Secțiunile anterioare au evidențiat dificultățile conceptuale în definirea și analizarea romilor și a identităților etnice, inclusiv încercările de a măsura identitatea romani în diferite domenii.

Abdelal și colaboratorii săi au propus o definiție a identității etnice în elaborarea politicilor ca parte a unui cadru teoretic mai larg pe tema identității. Pe baza analizei identității a romilor și a rolului antițigănismului în conturarea identității colective a romilor, caracteristicile unice ale situației romilor, provocările în demarcarea grupului etnic cu care se confruntă diverși actori implicați în elaborarea politicilor, lucrarea de față propune o definiție diferită a identității etnice în elaborarea politicilor. Astfel, identitatea etnică în elaborarea politicilor constituie o categorie socială, dar și un proces organizat pe baza a patru dimensiuni:

(1) participarea grupului etnic în procesul de elaborare a politicilor,
(2) cerințele și nemulțumirile etnice exprimate formal de către actorii sociali care vorbesc în numele grupului,
(3) reprezentarea grupului sau problemele cu care se confruntă acest grup în sfera publică din cauza diferiților actori sociali implicați în elaborarea politicilor: decidenți, cercetători, reprezentanți ai grupului, etc.
(4) relațiile cauzale care determină starea curentă a lucrurilor identificată prin analiza documentelor publice de politici.

Ca o categorie socială, identitatea etnică acoperă aspecte cum ar fi: modul în care au fost categorizați și definiți romii de către decidenți, experți și actorii publici romi; cine este considerat rom în scopul elaborării politicilor publice și, prin urmare, parte a grupului țintă al politicilor și cine este exclus, cum influențează categorizarea externă auto-identificarea romilor; și modurile în care romii își comunică identitatea etnică în spațiul public. Ca proces, identitatea etnică joacă

un rol important în rezultatul politicilor, deoarece modurile în care romii participă la procesele de elaborare a politicilor și contribuie la documentele referitoare la politici pot influența succesul anumitor politici în mai mare măsură decât conținutul efectiv al respectivelor documente de politici.

Participarea

Participarea grupului etnic la dezvoltarea politicilor reprezintă o expresie a identității etnice: oferă grupului posibilitatea de a-și exprima preferințele, de a-și defini interesele și de a-și negocia prioritățile în raport cu alte grupuri și instituții. Participarea oferă o „voce" grupului, este o cerință preliminară pentru asigurarea impactului și sustenabilității pe termen lung a politicilor. Acolo unde este vorba despre grupurile vulnerabile și marginalizate, participarea are o mai mare importanță, deoarece vulnerabilitatea grupului derivă din faptul că, din varii motive, vocea acelui grup nu a fost auzită și interesele sale nu au fost reprezentate prin instituțiile clasice de reprezentare dintr-o societate democratică. Cu alte cuvinte, interesele acestui grup nu au fost incluse în mașinăria democratică a agregării intereselor care definește interesele publice ale societății.

Participarea include trei dimensiuni: oportunitatea, responsabilitatea și capabilitatea. Prima dimensiune se referă la acele situații în care un actor social are posibilitatea de a participa la anumite activități și de a influența hotărârile decidenților. A doua dimensiune se referă la rolul și transparența actorilor participanți și la relațiile lor cu comunitatea. Participarea presupune că cei care vorbesc în numele romilor ar trebui să se asigure că pozițiile lor sunt cel puțin compatibile cu interesele comunității. În principiu, întrucât nu au fost direct mandatați de comunitate să vorbească în numele său, acești actori ar trebui să consulte în mod regulat comunitatea. Ar trebui să se acorde o atenție semnificativă caracterului instituționalizat al participării, care ar trebui să asigure un anumit nivel de reprezentare al actorului social, care ar trebui să meargă dincolo de reprezentarea interesului său strict, indiferent dacă este personal sau al unui grup restrâns.

A treia dimensiune a participării se referă la capabilitate: capacitatea reprezentanților grupului țintă de a participa la dezvoltarea politicilor pentru influențarea acelor decizii. Participarea reprezentanților grupului țintă implicat în dezvoltarea politicilor are sens doar dacă un actor poate influența efectiv deciziile respective. Prin urmare, cei care dețin această putere trebuie să ofere această oportunitate de influențare a rezultatelor, ori de câte ori actorul deține cunoștințele, abilitățile și competențele relevante pentru a participa. De asemenea, actorul participant trebuie să beneficieze de susținerea comunității pe care o reprezintă pentru a putea pune presiune asupra centrelor de putere prin mobilizarea comunității atunci când acest lucru este necesar. Acesta este un alt argument care susține faptul că participarea ar trebui să fie instituționalizată și nu individuală. Participarea are sens doar dacă este efectivă, nu doar o formalitate.

Orice analiză a reprezentării identității romilor în procesul de elaborare a politicilor va trebui să aibă în vedere modul în care mecanismul de participare acoperă și include această diversitate organizațională și de identitate specifică romilor. Practica arată că statul încearcă în mod preferențial să îi aleagă pe aceia dintre romi care sunt interlocutori adecvați și care nu îi schimbă deciziile. De obicei, acești actori au o capacitate restrânsă de a participa efectiv la elaborarea politicilor și au un grad restrâns de control asupra comunităților de romi (Nirenberg 2009).

Cerințele și nemulțumirile etnice

Cerințele etnice sunt acele cerințe înaintate în numele grupului etnic și sunt strâns legate de problemele cu care se confruntă acesta. Drept urmare, unul dintre principalele aspecte de investigat în analizarea cerințelor etnice se referă la natura celor care emit aceste cerințe: cine sunt, cum sunt percepuți de grupul etnic și dacă cerințele lor pot fi considerate reprezentative pentru un procent semnificativ din grup sau pentru un grup mult mai mic. Alte zone de interes sunt reprezentate de nemulțumirile grupului etnic - problemele cu care se

confruntă membrii grupului etnic - și corelația dintre aceste nemulțumiri și cerințele înaintate. Modul în care sunt înaintate aceste cerințe și conturate ca probleme societale mai ample (cum ar fi protecția minorităților, drepturile omului, reducerea sărăciei, etc.) și modul în care sunt articulate cerințele etnice exprimate de diferiți actori ca interese publice influențează șansele de includere a acestor cerințe pe agenda publică.

La analizarea cerințelor etnice, este important de menționat că romii nu au dezvoltat un mecanism instituțional pentru agregarea intereselor lor generale în interesele publice mai ample ale societății. Din punct de vedere politic, romii nu sunt actori semnificativi, fiind percepuți de către actorii politici principali drept un electorat pasiv sau care poate fi manipulat și corupt cu ușurință. Niciun actor politic rom nu s-a bucurat de o susținere puternică și consecventă în rândul susținătorilor săi. Chiar și acei puțini oficiali romi aleși prin vot etnic nu au fost reale și ori s-au implicat în practici nedemocratice, cum ar fi eliminarea competiției prin toate mijloacele posibile, cumpărarea voturilor și controlarea comunităților prin diferite mijloace. Peste tot în Europa, partidele politice principale refuză, în general, să includă aspecte referitoare la romi pe agenda lor politică, din rațiuni ce țin de prejudecăți etnice, posibilele costuri electorale determinate de antițigănismul puternic în rândul electoratului general sau propria lor capacitate de a reprezenta interesele grupurilor vulnerabile. Aceste practici atrag limitări unice în cazul romilor când vine vorba de afectarea agendei publice și influențarea deciziilor politice. Cu alte cuvinte, antițigănismul este înrădăcinat în practicile, structurile și competiția politică, ceea ce sporește excluderea și vulnerabilitatea romilor.

Reprezentarea grupului și a problemelor cu care se confruntă

În stabilirea agendei publice și guvernamentale, ceea ce contează nu este doar modul în care un grup etnic își exprimă cerințele etnice, ci și modul în care alte grupuri sociale percep respectivul grup etnic și problemele cu care se confruntă membrii săi. Traiectoria de succes

este, de cele mai multe ori, ca cerințele unui grup să atragă susținerea maselor și a grupurilor sociale influente și, astfel, să influențeze agenda publică. În etapa următoare, solicitarea este preluată de mecanisme de agregare a intereselor publice (partide politice, grupuri politice nepartizane, grupuri de presiune,etc.) introdusă în agenda guvernului, astfel încât instituțiile guvernamentale să furnizeze soluții și alternative la problemele care li se prezintă. În practică, există numeroase strategii de impunere a anumitor probleme pe agenda guvernului, care pot diferi de regula menționată mai sus. De exemplu, activiștii pentru susținerea drepturilor romilor au reușit să includă pe agenda guvernului problema segregării romilor în școli, folosindu-se de un context politic internațional propice și de oportunitățile de influențare a deciziilor politice în procesul de extindere UE, însă imediat ce contextul internațional s-a modificat după aderarea unor noi state la UE, problema segregării în școli a dispărut de pe agenda guvernamentală (Rostas 2012). Drept urmare, reprezentarea grupului etnic și a problemelor cu care se confruntă membrii săi face parte din competiția dintre diferitele grupuri sociale pentru a-și articula interesele și pentru a le include pe agenda publică și guvernamentală printr-un proces competitiv, multipartid, democratic.

Cercetătorii vor trebui să aibă în vedere care sunt principalele aspecte care au câștigat atenția publicului în legătură cu romii și modul în care acestea sunt asociate cu problemele cu care se confruntă romii. La o primă privire, există trei chestiuni principale care au fost constant prezente în atenția publică, cu precădere în Cehia, Ungaria și România, în ultimii douăzeci și cinci de ani: în primul rând, infracționalitatea ca aspect specific al devianței sociale percepute a romilor; în al doilea rând, imigrarea externă a romilor către Europa de Vest și America de Nord începând din 1990 și, în al treilea rând, educația ca o soluție la problemele cu care se confruntă romii din aceste țări. Pe de o parte, cercetătorii și organizațiile de dezvoltare au identificat sărăcia ca principală problemă cu care se confruntă o parte semnificativă dintre romi, indiferent de zona în care locuiesc: rata ridicată a șomajului, nivelurile precare de educație, condițiile de trai modeste și accesul limitat la servicii medicale. Este important de menționat că și în aceste

trei țări, a existat un consens că acestea sunt aspecte importante cu care se confruntă romii în cadrul proceselor incluse în sfera Deceniului de Incluziune a Romilor (2005-2015). De asemenea, la nivelul întregii Europe, organizațiile romilor au solicitat reprezentare politică pentru abordarea eficientă a problemelor cu care se confruntă comunitățile de romi.

O altă dimensiune care trebuie avută în vedere este modul în care decidenții și elitele politice au prezentat aceste probleme, formele de informare la care au reacționat decidenții, răspunsurile acestora și tipurile de documente în care au fost codificate măsurile adoptate. Problemele cu care se confruntă romii sunt identificate și codificate în rapoarte speciale și documente de politici adresate romilor, cum ar fi strategiile naționale și planurile de acțiune, care nu fac parte din politica principală. Dar, așa cum observa un cărturar, una dintre slăbiciunile acestor documente este dificultatea în a le clasifica drept documente de politici (Moisa 2012). Lipsa de fonduri, de indicatori de progres, de mecanisme de monitorizare și evaluare, de mecanisme de împărtășire a responsabilităților și sarcinilor în rândul diferitelor instituții de stat, toate acestea ridică dubii serioase la adresa măsurii în care aceste documente pot fi considerate drept politici publice autentice. De asemenea, slaba lor corelare și compatibilitate cu politicile principale (cum ar fi cele care țintesc reducerea sărăciei, stimularea creșterii economice, șomajul, reforma în educație, sănătate, dezvoltarea infrastructurii,etc.) alimentează dubii cu privire la autenticitatea măsurilor și implicării guvernelor în soluționarea problemelor cu care se confruntă romii.

Relațiile cauzale

Pe lângă modul în care romii sunt caracterizati de diferiții deținători de interese, accentul asupra descrierii situației curente a romilor este un factor important în analiza politicilor. Identificarea cauzelor principale care au determinat situația curentă este esențială pentru înțelegerea procesului de elaborare a politicilor. Modul în care diferiții actori explică anumite situații și cauzele principale ale excluderii

romilor determină anumite măsuri pentru ameliorarea situației romilor. Aceste relații cauzale duc și la poziționarea actorilor în funcție de soluțiile pe care le oferă la problemele pe care le-au identificat, indicând posibile alianțe. De asemenea, relațiile cauzale implică în mod indirect identificarea celor responsabili pentru condițiile date. Prin urmare, relațiile cauzale sunt foarte importante în înțelegerea rolului pe care îl joacă identitatea etnică în procesul de dezvoltare a politicilor publice pentru romi.

Deborah Stone (1989) definește relațiile cauzale în studiile privind politicile ca fundament pentru transformarea condițiilor dificile în chestiuni politice și pentru includerea lor pe agenda guvernului. Când devin condițiile dificile o problemă? În opinia lui Stone, „o condiție dificilă nu devine o problemă decât atunci când oamenii o văd ca fiind supusă controlului uman" (1989, 299). Stone a încercat să dezvolte o teorie a definirii problemelor în care relațiile cauzale joacă un rol cheie. A menționat clar că „procesul de definire a problemelor nu poate fi explicat exclusiv din perspectiva actorilor politici, a naturii condițiilor dificile sau a caracteristicilor problemelor. Definirea problemelor este manipularea activă a imaginilor condițiilor de către actorii politici concurenți. Condițiile sunt definite ca probleme prin creionarea strategică a relatărilor cauzale" (Stone 1989, 299). Competiția dintre modul în care diferiți actori definesc o problemă nu ar trebui interpretată ca o luptă pentru descoperirea adevărului, o luptă dintre rău și bine, întrucât „teoriile cauzale nu sunt nici corecte, nici greșite și nici nu se exclud reciproc" (283). Concurența dintre diferiții actori trebuie privită ca o competiție de idei care vor influența și ghida politicile publice, conflictele publice fiind, în acest sens „conflicte legate de posibilitatea controlului și alocarea responsabilității" (283).

Relațiile cauzale identificate în discursul despre romi promovat de politicieni, partide politice, organizații ale romilor și academicienii care nu au acces la cercurile politice de putere ar trebui interpretate în asociere cu cerințele etnice, pentru a putea verifica în ce măsură guvernul răspunde la aceste cerințe etnice și ce relatare a situației romilor determină fiecare politică publică specifică adresată romilor.

Prioritățile politicilor ar trebui să fie coroborate cu cerințele etnice și cu participarea grupului țintă (cu o atenție specifică acordată selecției participanților) pentru identificarea pozițiilor deținătorilor de interese, ale diferitelor alianțe dintre grupuri și ale posibilelor puncte de concurență dintre acestea pe baza ideilor pe care le promovează. Prin urmare, în analizarea relațiilor cauzale, nu este suficientă examinarea percepției romilor ca și construct teoretic, ci trebuie avută în vedere structura diferitelor constructe ale „romilor" și conexiunea acestora cu discursul public.

1.5 Concluzie

Unul dintre răspunsurile la problema presantă a motivului eșecului politicilor pentru romi este legat de relevanța etnică a acestor politici. Ipoteza mea este că aceste politici nu analizează în mod corespunzător complexitatea identității a romilor și nu abordează aspecte importante asociate cu această identitate. Încercarea mea de a explica impactul limitat al politicilor pentru romi se axează pe Teoria Critică a Raselor, analizând diferitele modalități, adesea concurente și contradictorii în care este construită identitatea romani, care ridică probleme speciale legate de structurarea politicilor - atât din punctul de vedere al proceselor, cât și din punctul de vedere al rezultatelor. În abordarea mea referitoare la identitatea etnică romani, am considerat caracterul central al rasismului ca parte a vieții cotidiene a romilor. Asemeni experților susținători ai Teoriei Critice a Raselor, consider că rasismul nu este o situație excepțională sau un accident, ci un aspect care informează deciziile, comportamentele și atitudinile romilor și neromilor. Am analizat și relațiile de putere dintre romi și neromi pentru înțelegerea proceselor de identitate. Dacă acceptăm că identitatea este relațională, putem examina puterile de relație. Acest lucru ar putea oferi o mai clară explicare a cauzalității în elaborarea politicilor.

În susținerea ipotezei mele, propun o definiție de lucru a identității etnice în studiile referitoare la politici, care permite analiza politicilor pentru romi din perspectiva identității.

Definesc identitatea etnică în elaborarea politicilor ca o categorie socială, dar și un proces organizat pe baza a patru dimensiuni:

(1) participarea grupului etnic în procesul de elaborare a politicilor;
(2) cerințele și nemulțumirile etnice exprimate formal de către actorii sociali care vorbesc în numele grupului;
(3) reprezentarea grupului sau problemele cu care se confruntă acest grup în sfera publică din cauza diferiților actori sociali implicați în elaborarea politicilor: decidenți, cercetători, reprezentanți ai grupului, etc.;
(4) relațiile cauzale care determină starea curentă a lucrurilor identificată prin analiza documentelor publice de politici.

Definiția de mai sus subliniază implicarea romilor în determinarea schimbării sociale și consideră antițigănismul și relațiile de putere drept factori semnificativi în elaborarea politicilor pentru romi. După cum s-a observat în ultimii ani, activiștii pentru susținerea drepturilor romilor au tendința de a utiliza foarte frecvent conceptul de antițigănism în discursurile de incluziune a romilor. Unul dintre riscurile asociate uzitării excesive a antițigănismului este necesitatea unilaterală de acțiuni pentru promovarea incluziunii romilor. Prin utilizarea excesivă a antițigănismului ca și concept, activiștii din domeniul drepturilor romilor ar putea insista în mod disproporționat asupra necesității ca instituțiile de stat și populațiile majoritare să se schimbe promovând în același timp, în mod indirect, un rol pasiv al romilor în promovarea schimbării sociale. Această strategie îi văduvește pe romi de contribuția proprie în determinarea schimbării sociale. Deși există o nevoie clară de modificare de paradigmă din punctul de vedere al implicării și interacțiunii instituțiilor de stat și neromilor cu romii, este clar că romii ar trebui să joace un rol activ în determinarea schimbării sociale în societate.

CAPITOLUL II

Elaborarea politicilor, modelele politice și romii

Un alt răspuns la întrebarea legată de motivul eșecului politicilor pentru romi este oferit de studiile critice referitoare la politici, cu precădere din teoria design-ului politicilor publice (policy design theory n.t.). Pentru a oferi și alte răspunsuri la această întrebare și pentru a pregăti terenul pentru analiza politicilor pentru romi, acest capitol oferă argumente privind necesitatea unei abordări critice în elaborarea politicilor pentru romi, descrie teoria design-ului politicilor publice ca o abordare critică a studiilor privind politicile, trece în revistă perspectiva decidenților și analiștilor cu privire la problematica romilor, încearcă să identifice modele de politici pentru elaborarea politicilor pentru romi și analizează discursurile și conceptele din politici care au influențat elaborarea politicilor pentru romi din ultimele trei decenii. Bazat pe analiza antițigănismului și a identității Romani din capitolul anterior, acest capitol evidențiază semnificațiile și înțelegerea specifică a problemelor, grupurilor țintă și conceptelor în contextul elaborării politicilor pentru romi. Teoria design-ului politicilor publice, ca o critică în studiile referitoare la politici, subliniază rolul definirii problemelor și construcția socială a grupurilor țintă în elaborarea politicilor (Schneider și Ingram 1993, 1997; Dryzek 2008; Schneider și Sydney 2009).

Acest capitol prezintă o abordare critică a elaborării politicilor pentru romi și oferă răspunsuri cu privire la motivul eșecului politicilor pentru romi din perspectiva studiilor critice referitoare la politici. Susțin

că eșecul politicilor se datorează într-o măsură semnificativă modului în care sunt reprezentați romii și situația lor și modului în care sunt definite problemele cu care se confruntă romii. Definirea problemelor este esențială pentru înțelegerea alegerilor pe care au fost nevoiți să le facă decidenții și a factorilor care au influențat acele alegeri. Astfel, capitolul examinează diferitele modalități de reprezentare a problemelor cu care se confruntă romii, prezintă o analiză complexă a proceselor specifice procedurilor publice, analizează tipurile de politici pentru romi elaborate și discută despre provocările în dezvoltarea politicilor care țintesc grupurile etnice. Acest capitol analizează și evoluția percepției privind politicile publice pentru romi din punctul de vedere al conceptelor folosite de autorități ca fundament al acestor politici - integrarea socială, multiculturalismul, incluziunea socială și combaterea sărăciei - și din punctul de vedere al modelelor de politici destinate romilor, așa cum au fost acestea articulate de diferiți specialiști.

2.1 Studiile critice ale politicilor publice

Este necesară o abordare critică a elaborării politicilor pentru romi? Critică față de ce? Critică față de cine? Cine poate lansa critica respectivă? Prin ce canale este articulată critica respectivă? Va asculta cineva această critică? Aceste întrebări fundamentează modul în care înțelegem abordarea critică a elaborării politicilor pentru romi în Europa și diferența dintre o astfel de abordare și discursul critic privind politicile pentru romi al activiștilor romi și al sectorului non-guvernamental. Răspunsurile la aceste întrebări nu lasă niciun dubiu că o analiză critică a politicilor este necesară pentru a reflecta asupra elaborării politicilor pentru romi și pentru a oferi o înțelegere mai clară a cauzelor principale a eșecului politicilor.

În ultimii 25 de ani, autoritățile și donatorii deopotrivă au dezvoltat și au implementat numeroase programe, politici, strategii și planuri de acțiune. Acestea au crescut așteptările în rândul romilor. În privința impactului măsurilor adoptate asupra vieții romilor, decidenților și politicienilor le place să prezinte cifre ale sumelor care

s-au cheltuit până acum pentru romi. Rapoartele prezintă practici pozitive și folosesc un „limbaj de lemn" care este greu de înțeles pentru „experții romi", ca să nu mai vorbim despre oamenii de rând. Termeni cum ar fi „politici bazate pe dovezi empirice", „cele mai bune practici" sau „participarea romilor" au fost utilizați greșit de atât de multe ori în contextul îmbunătățirii situației romilor, încât au devenit pur și simplu sloganuri lipsite de orice semnificație pentru mulți dintre romi. Pentru a înrăutăți lucrurile, decidenții dau vina din ce în ce mai des pe ONG-urile romilor pentru că nu au obținut rezultate la nivelurile de bază, ignorând faptul că romii sunt cetățeni ai țărilor în care trăiesc și că este responsabilitatea guvernelor să le ofere oportunități egale și accesul la servicii. Aceasta este principala critică adusă politicilor pentru romi izvorâte din sectorul neguvernamental. Cu toate acestea, o altă perspectivă ar putea consta dintr-o analiză critică a acestor politici folosind instrumente și tehnici din studiile referitoare la politici.

John Dryzek (2008) a introdus trei tipuri analiză a politicilor: tehnocrată, acomodativă și critică. Principala diferență dintre acestea este că, în timp ce analiza tehnocrată și acomodativă a politicilor pornește de la supoziția „contribuției cheie a analizei la îmbunătățirea situației din lume este luminarea celor aflați în poziții de putere, pentru a putea manipula mai bine sistemele sociale", în analiza critică a politicilor „sarcina cheie a analizei este luminarea celor care dețin frâiele puterii cu privire la beneficiile acțiunilor lor pentru a scăpa de suferință" (Dryzek 2008, 191–92). Analiza critică a politicilor include printre obiectivele sale explicarea semnificațiilor referitoare la diferitele aspecte și contexte politice, întrucât „aceste semnificații condiționează definirea problemei" (Dryzek 2008, 194), care determină o abordare specifică a chestiunii respective și a alegerii instrumentelor de politică specifice. Pe lângă definirea problemei, critica trebuie să se concentreze atât pe conținutul politicilor, cât și pe procese. Deși concentrarea pe conținut poate fi privită ca profund părtinitoare din cauza interpretărilor, înțelegerilor, discursurilor și contextului specific problemelor vizate, procesul de elaborare a politicilor dezvăluie practicile și mecanismele care privează grupurile țintă de accesul la putere [1]. Aceste procese de elaborare a politicilor includ pași importanți, cum ar fi: participarea,

definirea problemelor, negocierea priorităților, alegerea instrumentelor specifice de politică pentru gestionarea problemelor identificate și dezvoltarea mecanismelor de evaluare. Prin axarea asupra acestor pași, critica poate identifica practici exclusiviste care țintesc anumite populații/grupuri.

Abordarea metodologică care stă la baza lucrării de față este critică pentru că nu analizează eșecul politicilor pentru romi doar ca rezultat al lipsei de relevanță, eficiență sau eficacitate. Acestea sunt doar aspecte manageriale ale elaborării politicilor. Eșecul politicilor în acest caz se datorează faptului că acestea nu îmbunătățesc situația romilor, incluzând nu doar nivelul de trai, dar și poziția lor în societățile în care trăiesc, ca urmare a faptului că nu limitează diversele formele de opresiune cu care se confruntă sau nu le oferă justiție socială. Din perspectivă critică, scopul acestor politici depășește granițele îmbunătățirii eficienței și eficacității. După cum am arătat în capitolul anterior, studiile de caz prezentate în lucrarea de față vor lua în considerare numeroasele laturi ale eșecului politicilor pentru romi: oportunitățile participării romilor la elaborarea politicilor, definirea priorităților romilor conform cerințelor și nemulțumirilor lor specifice, modul în care politicile au răspuns la aceste cerințe și nemulțumiri, dacă politicile garantează o relație armonioasă între romi și neromi în societățile în care trăiesc și modul în care structurile de implementare s-au raportat la romi. De asemenea, acest capitol analizează modul în care alte discursuri și concepte referitoare la politici care nu sunt direct asociate romilor au oferit, la rândul lor, informații referitoare la politicile pentru romi și înțelegerile specifice ale aspectelor cu care se confruntă, toate acestea fiind esențiale pentru o abordare critică a politicii pentru romi.

1_Nu sugerez o necesitate a separării conținutului de proces. Abordarea mea presupune analizarea ambelor, întrucât conținutul determină anumite structuri, după cum sugerează teoreticienii din domeniul elaborării politicilor.

2_Pentru o perspectivă limitată asupra eșecului politicilor, consultați Comunicarea Comisiei Europene 480/04.12.2018 de la Comisie către Parlamentul și Consiliul European „Raport privind evaluarea Cadrului UE pentru strategiile naționale de integrare a romilor până în 2020." Comisia utilizează cinci criterii fundamentale: relevanța, coerența, eficacitatea, eficiența și valoarea adăugată pentru UE.

O analiză critică a politicilor este necesară ori de câte ori politicile țintesc grupuri vulnerabile și oprimate. Aceste grupuri nu au o voce în procesul democratic și, cu precădere, în procesele de elaborare a politicilor, unde analiștii politicilor trebuie să privească politicile din perspectiva celor oprimați. După cum explica Dryzek, orice analiză a politicilor ar trebui să aibă o componentă critică, chiar dacă este doar „pentru a stabili că problema socială vizată nu este definită astfel încât să avantajeze interesele particulare în moduri indefensibile" (2008, 190). Gradul de incluziune în participarea acestor grupuri, capacitatea decidenților de a le asculta opiniile și capacitatea de a le include modurile unice de a defini și rezolva problemele sunt toate dimensiuni care nu ar trebui să fie trecute cu vederea de către analiștii politicilor. De fapt, lipsa de putere a grupurilor vulnerabile este direct asociată cu deficitul democratic și cu dezechilibrul de putere dintre diferitele elementele constitutive ale sistemelor politice. Oportunitățile de participare la procesul decizional pentru cei care fac obiectul politicilor reprezintă o preocupare a politologilor interesați de deficitul democratic din ultimele trei decenii și pentru contestatarii teoriei clasice a democrației, cu precădere ai democrației reprezentative.

Pentru că romii sunt considerați drept cel mai marginalizat grup din Uniunea Europeană (Toritsyn 2009, 10) și nu au un cuvânt de spus în procesele politice, este nevoie de o abordare critică a politicilor pentru romi. Mai mult, poziția lor de subordonare din societățile europene, privarea de drepturi și lipsa de putere, nivelul de respingere de către populațiile majoritare din întreaga Europă și antițigănismul persistent susțin toate o analiză a politicilor adresate acestora din punctul lor de vedere, în calitate de grup oprimat. Această abordare critică ar trebui să se axeze nu doar asupra conținutului acestor politici, dar și asupra aspectelor lor procedurale (cu precădere participarea), receptivitatea la nevoile romilor, cooperarea dintre structurile de implementare și romi și modul în care aceste politici s-au schimbat și continuă să pună sub semnul întrebării percepția, atitudinile și comportamentul față de romi. Cu alte cuvinte, această abordare critică ar trebui să aibă în vedere modul în care aceste politici limitează opresiunea cu care se confruntă romii și le oferă justiție socială (Young 2004).

Critica politicilor față de romi nu este rară, cu precădere în rândul activiștilor romi și la nivelul sectorului neguvernamental. Una dintre cele mai vizibile critici se referă la cine anume participă la elaborarea politicilor. În loc să fie inclusive și să respecte diversitatea romilor, guvernele preferă să își aleagă partenerii de dialog romi, exacerbând competiția preexistentă între grupurile de romi pentru autenticitate și recunoaștere. Punerea în discuție a legitimității participanților din partea romilor poate părea, de asemenea, parte a competiției dintre aceștia pentru recunoaștere din partea autorităților și pentru autenticitate, cu precădere în cazul în care capabilitățile actorilor de a participa activ nu sunt puse sub semnul întrebării[3] (Rostas 2012a). Astfel de practici nu le sunt specifice romilor pentru că alte grupuri care au fost construite ca „celălalt" s-au confruntat cu practici opresive similare. Construirea alterității romilor prin stimularea competiției pentru autenticitate și recunoaștere între grupurile de romi este un mecanism structural care a fost utilizat pentru a domina, a diviza și a reduce la tăcere „subiectele coloniale" timp de secole întregi (Fanon 1967) [4].

Cu toate acestea, aceste critici nu provin de la grupul oprimat ca atare, ci mai degrabă, în general, de la experți și analiști politici, care au o abordare cât se poate de critică vizavi de aceste politici. De fapt, anumiți experți adoptă o atitudine critică față de romi din cauza capacității lor reduse de auto-organizare (Kovats 2003) sau învinuiesc cultura romani pentru lipsa unor elemente caracteristice vieții moderne, cum ar fi managementul timpului sau legăturile emoționale teritoriale (Biro 2011; Stewart 1997). De asemenea, analiștii politici ar putea critica politicile față de romi din punctul de vedere al conținutului, impactului și structurilor de implementare și ar putea propune măsuri pentru creșterea eficienței și eficacității investițiilor publice.

3_Scara participării a lui Arnstein ar putea fi un instrument util în evaluarea calității participării grupurilor țintă la procesele referitoare la politici. Ideea este că participarea ar trebui considerată din punctul de vedere al nivelului și nu din punctul de vedere al opțiunilor care se exclud reciproc (Arnstein 1964).

4_De aici, relevanța teoriei post-colonialiste pentru studiile romani și relevanța decolonizării ca practică emancipatoare și transformatoare.

Cu toate acestea, critica lor, după cum arată Dryzek (2008), este afectată de perspectiva lor elitistă față de majoritatea populației, tehnică sau acomodativă, care tinde să ignore perspectiva celor oprimați. Având în vedere dezbaterile din domeniul îngust al studiilor romani (Mirga-Kruszelnicka 2015; Kóczé 2015), este important de menționat că o analiză critică a politicilor față de romi nu depinde de etnia analiștilor, ci, mai degrabă, de modul în care se poziționează analistul. Studiile critice feministe, cu precădere teoria critică a punctului de vedere feminist (stand point theory n.t.) (Hill Collins 2000), au demonstrat importanța studiilor asupra grupurilor oprimate utilizând metodologii inclusive care reflectă opiniile celor aflați în poziții neprivilegiate și care dau dovadă de empatie, ignorând pretenția de obiectivism pur promovată de scientism (Ryder 2015).

O astfel de poziționare permite analiștilor politici să evite de la bun început capcana unei evaluări normative abstracte. Orice politică adoptată și implementată de un guvern are un anumit impact asupra grupului țintă. O evaluare a acelui impact este mai viabilă dacă se bazează pe o perspectivă stabilită de la bun început, astfel încât publicul să înțeleagă poziția analistului. Folosind exemplul relevanței etnice din primul capitol, faptul că politicile educaționale pentru romi au determinat o creștere semnificativă a numărului de absolvenți universitari romi ar putea fi considerat ca un succes considerabil. Cu toate acestea, din punctul de vedere al multor părinți romi, dacă copiii lor, trecuți prin filtrul educațional, se ascund sau nu au curajul de a-și dezvălui afilierea etnică în contexte în care etnia contează, opinia lor legată de politicile educaționale pentru romi poate fi una negativă și le pot percepe ca fiind asimilaționiste și ca reprezentând o amenințare la adresa comunităților de romi.

2.2 Teoria design-ului politicilor publice

Teoria design-ului politicilor publice (policy design theory n.t.) ca parte a studiilor critice referitoare la politici subliniază rolul definirii problemelor și construcției sociale a populației țintă (Schneider și

Ingram 1993, 2005; Dryzek 2008; Schneider și Sydney 2005). „Design-ul" se referă la conținutul politicilor, în timp ce construcția socială reflectă „caracterizările culturale sau imaginile populare ale persoanelor sau grupurilor al căror comportament și a căror bunăstare sunt afectate de politica publică. Aceste caracterizări sunt normative și evaluative, creionând grupurile într-o lumină pozitivă sau negativă printr-un limbaj simbolic, metafore și relatări" (Schneider și Ingram 1993, 334). Definițiile științifice anterioare ale conceperii politicilor subliniau rolul mijloacelor pe care se bazează politicile pentru succesul sau eșecul acestora: „efortul de a dezvolta mai mult sau mai puțin sistematic politici eficiente și eficace prin aplicarea cunoștințelor referitoare la mijloacele aferente politicilor dobândite din experiență și prin rațiune, până la dezvoltarea și adoptarea unor măsuri care ar putea facilita atingerea obiectivelor sau scopurilor vizate" (Bobrow și Dryzek 1987). Deși activitățile altor oameni de știință ar putea fi utile în analizarea critică a politicilor față de romi, în această lucrare utilizez cadrul teoretic dezvoltat de Schneider și Ingram, deoarece lucrarea lor cu privire la construcția socială a populației țintă ca parte a realității sociale este esențială în înțelegerea elaborării politicilor pentru romi, a conținutului politicilor, a implicațiilor pentru cetățenia democratică a romilor și a influenței antițigănismului asupra actorilor politici și ideilor acestora (Schneider, Ingram și Deleon 2014; Ingram și Schneider 1993; Howlett 2011).

Politicile reglementează comportamentul și, astfel, au un aspect normativ puternic în a arăta cetățenilor ceea ce face guvernul, ce comportamente și grupuri sunt recompensate și care sunt regulile de comportament în societățile democratice. Aceste mesaje sunt codificate prin politici și diferă pentru diferitele grupuri. Această codificare explică motivul pentru care anumite grupuri au mai multe beneficii decât altele și alegerile decidenților cu privire la anumite tipuri de concepere a politicilor. În opinia lui Laswell, codificarea mesajelor și construcția socială a grupurilor țintă explică „cine obține ce, când și cum." De exemplu, un guvern poate decide să stimuleze dezvoltarea economică prin oferirea unor deduceri fiscale și a altor stimulente companiilor de IT și investitorilor în industria IT. În acest caz, transmite un mesaj că cei din domeniul IT sunt importanți și aduc beneficii

societății, motiv pentru care merită un astfel de sprijin. Alternativ, guvernul îi poate sprijini pe cei săraci prin oferirea unor stimulente companiilor ecologice și stimularea participării locale la astfel de investiții. Acestea sunt două modalități principale în care guvernul poate reglementa accesul la beneficii care, la rândul lor, vor avea un impact asupra conceperii politicilor și rezultatelor pentru societate.

Construcția socială nu poate fi identificată doar în documente referitoare la politici, dar și în implementarea politicilor și în discursuri. Prin practica de implementare a politicilor și discurs politicienii și decidenții transmit mesaje și atribuie anumite valori, simboluri și imagini specifice romilor, orientate pe valențe. De exemplu, percepția că romii sunt „săraci și lipsiți de merite" din Ungaria nu este rezultatul unei mențiuni explicite a acestora ca atare în strategia guvernului. Cu toate acestea, mesajul este ușor de identificat în implementarea schemelor de lucrări publice și a discursurilor referitoare la această politică. Nu doar că lucrările publice nu oferă locuri de muncă și, ca atare, reprezintă o formă de sancțiune la adresa celor săraci cărora nu li se cuvin beneficii, ci romii care sunt implicați în aceste scheme sunt discriminați prin salarii sub nivelul impus prin lege. Programul curent de lucrări publice din Ungaria este un bun exemplu al discriminării de acest tip contra romilor care, spre deosebire de alți participanți, sunt supravegheați de lucrători neromi.

Analiza politicilor din punctul de vedere al teoriei design-ului politicilor publice studiază componentele politicilor publice (Schneider și Ingram 1997) și ideile referitoare la politici (Howlett 2011). Schneider și Ingram au sugerat că se impune o trecere sub lupă a următoarelor nouă elemente empirice al politicilor publice:

1. definirea problemei și a obiectivelor vizate;
2. beneficiile și sarcinile care trebuie distribuite;
3. populațiile țintă („jucătorii" din arena politică, cărora li se atribuie beneficii sau sarcini);
4. regulile (directivele politice care stabilesc cine trebuie să facă ce anume, când, cu ce resurse, cine este eligibil, etc.);

5. instrumente (stimulente sau elemente care demotivează agențiile și grupurile țintă să acționeze conform directivelor politicii);
6. structura de implementare (întregul plan de implementare, inclusiv stimulentele sau conformitatea agenției și resursele);
7. constructele sociale („cum este făcută lumea", imaginile asupra realității, stereotipurile pe care le folosesc oamenii pentru a conferi un sens realității percepute de ei);
8. argumentele (justificările explicite sau implicite și legitimările pentru politici, inclusiv cele utilizate în dezbaterile referitoare la politică);
9. supozițiile de bază (supoziții explicite sau implicite referitoare la cauzistica logică sau la capacitatea oamenilor sau organizațiilor). (Schneider și Sidney 2009, 104–105)

Pe lângă aceste elemente, unii oameni de știință recomandă ca în conceperea politicii să se acorde atenție informațiilor care stau la baza proceselor decizionale. Schneider și Sidney (2009, 108) arată că „construcția socială merge dincolo de populațiile țintă, pentru a include construcția socială a informațiilor din procesele referitoare la politici", atrăgând atenția asupra rolului experților în procesul de elaborare a politicilor. De asemenea, Howlett (2011, 17) a analizat rolul ideilor politicilor și actorilor din domeniul formulării politicilor și au prezentat diferite tipuri de sisteme de consiliere referitoare la politici, subliniind rolul central al ideilor deținute de actorii cheie din astfel de sisteme.

Rolul informațiilor și al generării de informații este crucial pentru înțelegerea naturii elaborării politicilor pentru romi. Aceasta ridică o serie de întrebări: Pe ce informații se bazează decidenții atunci când aleg tipurile de politici care sunt cele mai potrivite pentru romi? Cine sunt experții care formulează alternativele la politici? Cum sunt obținute acele informații? Populația țintă poate acționa ca agent în procesul de generare a informațiilor? Cât de participative sunt sistemele de generare a informațiilor? Pentru o înțelegere deplină a legăturilor dintre informație și putere și a modului în care poate interveni excluderea unei

populații țintă se impune identificarea unor răspunsuri la aceste întrebări.

Excluderea romilor din sistemele de generare a informațiilor echivalează cu excluderea populațiilor colonizate. În numele scientismului și al credinței în obiectivismul absolut al informației în științele sociale, specialiștii implicați în studiile romani au exclus sistematic romii din structurile academice și din centrele de generare a informației (Ryder 2015). De exemplu, Gypsy Lore Society, o asociație de specialiști interesați de studiile romani, înființată în 1888, are o lungă istorie de rasism față de romi (Acton 2016) și nu a reușit să aleagă niciun rom la conducerea sa în ultimele șapte decenii (Selling 2018). Un exemplu mai relevant este cel al Rețelei Academice Europene pentru Atudii Romani (EANRS), o rețea de specialiști înființată ca o inițiativă a Consiliului Europei și a Comisiei Europene și beneficiind de sprijinul acestora, având drept scop informarea cu privire la procesele specifice politicilor pentru romi. EANRS nu a reușit să aleagă niciun rom în comitetul său științific și a cooptat doi specialiști romi stagiari în urma unor critici puternice din partea specialiștilor și activiștilor. În ciuda reclamațiilor semnate de specialiști și activiști romi și neromi contra excluderii romilor, Consiliul Europei și Comisia Europeană au continuat să susțină EANRS timp de trei ani (Ryder 2015). Pentru o înțelegere clară a situației, trebuie să ne imaginăm ce s-ar întâmpla dacă o astfel de inițiativă ar viza studiile referitoare la evrei sau la afro-americani, dar studiile respective nu ar include niciun evreu și niciun afro-american.

Excluderea romilor din procesul de dobândire de informații este una dintre cele mai opresive practici cu care se confruntă romii în zilele noastre și lasă la latitudinea celorlalți să decidă cu privire la definirea identității lor colective, la modul în care sunt relatate problemele cu care se confruntă și la stabilirea priorităților lor. Prin urmare experiențele reale ale romilor de rasism, sexism și alte forme de opresiune sunt excluse din generarea de informații. Excluderea romilor din procesul de dobândire a informației nu ar trebui să fie redusă la o simplă oportunitate pentru o parte dintre romi de a obține poziții academice, ci ar trebui să fie privită mai degrabă ca parte integrantă din practicile și

mecanismele opresive utilizate pentru dominarea istorică a romilor. După cum vom vedea în continuare, excluderea din procesul de dobândire a informației a avut consecințe pentru conceperea politicilor și a extins practicile opresive față de romi prin mecanisme mai complexe de control social.

Folosind modelul bidimensional al percepțiilor sociale ale populației țintă și al puterii grupurilor, Schneider și Ingram (1993, 336) au propus patru tipuri de populații țintă: avantajate, percepute pozitiv și puternice; contestatare, puternice și percepute negativ; dependente, slabe și percepute pozitiv; deviante, slabe și percepute negativ. Autorii au identificat o serie de modele din punctul de vedere al distribuirii sarcinilor și beneficiilor pentru cele patru grupuri. Grupurile percepute pozitiv vor avea mai multe beneficii decât cele percepute negativ, în timp ce poverile vor fi puse eminamente pe umerii grupurilor percepute negativ (337). De asemenea, politica privind conceperea politicilor sugerează că instrumentele și argumentele specifice politicilor vor diferi în funcție de construcția socială și de puterea populației țintă (339–40).

Când vine vorba de impactul asupra calității democrației, teoria design-ului politicilor publice propune patru criterii de evaluare și explică de ce anume o populație dezavantajată se poate implica în forme pasive de participare. Astfel, evaluarea impactului politicii asupra democrației ar trebui să se axeze pe rezolvarea problemelor (eficiență, eficacitate, relevanță), justiție (caracterul echitabil, calitatea vieții), cetățenia (vocea politică, participarea, orientarea către guvernare, identitatea) și instituțiile democratice (domeniul de acoperire, profunzimea, autenticitatea) (Schneider și Ingram 1997, 2005; Ingram și Schneider, 2006). Aceste criterii se adaugă celor obișnuite, cum ar fi cheltuielile, proporția bugetului alocat și prezența anumitor măsuri sau legi specifice. De asemenea, dacă elaborarea politicilor este menită să servească unui scop democratic, obiectivul său ar trebui să fie acela de a egaliza puterea populațiilor țintă și de a crește gradul de pozitivitate al percepțiilor sociale (Schneider și Ingram 1993, 345).

Romii sunt percepuți negativ din cauza antițigănismului persistent și sunt văzuți ca fiind lipsiți de putere politică. Astfel, romii

constituie o categorie de devianți. Conform teoriei design-ului politicilor publice, dacă beneficiile sunt acordate deviaților, „în mod tipic vor exista niveluri reduse de discreție, lanțuri extinse de implementare (unele dintre acestea fiind grupuri avantajate) și cu un nivel redus de relevanță, în sensul că beneficiile materiale reale nu se aliniază la obiectivele declarate" (Schneider și Sidney 2009, 107). Rapoartele decidenților când vine vorba de propriile reușite în legătură cu romii se axează în general pe sumele cheltuite și pe tipul de măsuri incluse în planurile de acțiune sau strategii. Teoria design-ului politicilor publice oferă un argument puternic pentru instituțiile de reprezentare a identității și un program complex pentru combaterea antițigănismului, cu precădere la nivelul instituțiilor de stat. Acestea ar trebui să fie prioritățile cheie în cadrul politicilor pentru romi, în măsura în care se dorește ca aceste politici să servească unui scop democratic. De asemenea, astfel de politici ar trebui să vizeze autonomizarea romilor prin diferite aranjamente instituționale de partajare a puterii, inclusiv acțiuni afirmative.

2.3 Încadrarea romilor în contextele mai largi ale politicilor

Problemele cu care se confruntă romii sunt diversificate și încadrarea acestora reprezintă o provocare specială pentru decidenți și specialiști. Problemele cu care se confruntă romii țin de drepturile omului sau de drepturile minoritare? Reducerea sărăciei și studiile de dezvoltare reprezintă un cadru mai cuprinzător pentru circumscrierea problemelor cu care se confruntă romii? Cum pot politicile să ia în considerare lunga istorie de excludere și discriminare la adresa romilor? Este o problemă mai amplă care ține de justiția socială? Cum pot politicile să gestioneze revendicările referitoare la identitate ale anumitor activiști și specialiști romi care apelează la un discurs post-colonialist pentru a încadra problemele cu care se confruntă romii? Nu există un răspuns simplu la aceste întrebări. Cu toate acestea, încercarea de a oferi un răspuns este esențială, deoarece au consecințe importante în privința politicilor pentru romi. Orice răspuns va duce la

relatări specifice referitoare la romi, definirea problemei și utilizarea anumitor instrumente de politici. Cu alte cuvinte, încadrarea ca modalitate de structurare a unei chestiuni și de explicare a contextului determină o anumită modalitate de concepere a politicilor. Scopul acestei secțiuni este acela de a poziționa problemele cu care se confruntă romii în contextul mai larg al guvernanței europene și al paradigmelor politicilor din prima linie: recunoașterea, redistribuirea, conflictul etnic, diversitatea și multiculturalismul.

Prima paradigmă a politicilor este cea a abordării lui Nancy Fraser cu privire la politicile de identitate și justiție socială, considerate de către unii specialiști ca fiind relevante pentru problemele cu care se confruntă romii (McGarry 2012). Abordând problema justiției sociale într-o societate contemporană dominată de politici referitoare la identitate, Fraser a identificat două cerințe principale ale grupurilor sociale: redistribuirea resurselor și recunoașterea diferențelor culturale (N. Fraser 1998). După cum arată Fraser, cele două tendințe nu se exclud reciproc, însă provocarea rezidă în modalitatea de combinare a acestora în practică. La analizarea acestor două tendințe-recunoașterea și/sau egalitatea-Fraser (1998, 5) spune că niciuna dintre ele nu este suficientă fără cealaltă pentru obținerea justiției sociale și adaugă „paritatea participării" ca valoare fundamentală și ca o condiție preliminară pentru obținerea justiției sociale în practică. Prin aplicarea acestui argument romilor, pot fi identificate ambele tendințe. Pe de o parte, există o necesitate de recunoaștere a romilor printr-o formă specială de stare națională sau etnică a minorității care le conferă același nivel de protecție ca și cel oferit de cadrul instituțional pentru protecția minorităților naționale. Pe de altă parte, necesitatea de a combate excluderea socială a romilor este evidentă în condițiile lor sărăcăcioase de trai. Cu alte cuvinte, o agendă a drepturilor unei minorități reprezintă calea de urmat pentru romi sau, mai degrabă, o agendă a drepturilor omului neindividualizată pe caracteristicile unice ale romilor? În ce fel poate fi integrată participarea ca factor indispensabil al ambelor dimensiuni-recunoaștere și redistribuire?

În capitolele următoare, susțin că atât drepturile minorităților, cât și drepturile omului limitează posibila înțelegere și intervențiile

politicilor pentru romi. Problemele cu care se confruntă romii nu pot fi circumscrise în nicio agendă unică. Este necesar un cadru mai larg pentru înțelegerea complexității practicilor opresive cu care se confruntă romii și pentru propunerea unor soluții semnificative în privința acestora. Voi propune un cadru în care participarea este importantă, dar în care aspectul fundamental se referă la relațiile de putere și la exercitarea puterii.

A doua paradigmă a politicilor atinge o problemă centrală în Europa: asigurarea egalității într-o societate dominată de diversitatea culturală și etnică. Mobilitatea internațională a romilor reprezintă o provocare directă prin însăși natura sa. ToveMalloy descrie cu iscusință această chestiune:

> *Problema societală de bază care trebuie rezolvată din perspectiva guvernanței democratice liberale se referă la modul în care principiul normativ al egalității poate fi adaptat la realitatea diversității culturilor. Cum creăm protecții instituționale care garantează recunoașterea și respectarea diversității etnice prin echilibrarea drepturilor individuale ale omului și drepturilor minorităților specifice grupurilor? Cum pot instituțiile unei democrații moderne să fie gândite astfel încât statul să fie capabil să ofere bunurile publice dorite tuturor cetățenilor săi, în calitate de indivizi și de membri ai unui grup etnic specific în egală măsură? Putem dezvolta o abordare care garantează un echilibru atent între drepturile de reprezentare etnică și funcționarea eficientă a statului și care încurajează egalitatea și diversitatea în procesele de construire a statului și a națiunii evitând, în același timp, fragmentarea teritorială, segregarea instituțională și dezintegrarea societală? Pe scurt, în condiții de multi-etnicitate și diversitate profundă, promovarea construirii statului-națiune tradițional produce rezultate stabile, sau este necesar să conceptualizăm noi forme de guvernanță a minorităților pentru stabilitatea politică? (Malloy 2010, 211).*

Din punctul de vedere al autoarei, răspunsul ar fi modificarea paradigmei de la gestionarea conflictelor la gestionarea diversității. Noua paradigmă propusă de Malloy (2010, 212) se bazează pe un „concept regional pentru gestionarea diversității etnice prin diferiți actori ai societății internaționale, de stat și civile pe baza soluțiilor pragmatice, mai degrabă decât a dogmelor ideologice." Abordarea ei pragmatică se bazează pe lecțiile învățate fin conflictele din fosta Iugoslavie, când actorii internaționali nu erau echipați cu cele mai bune mecanisme instituționale și aveau o înțelege limitată a relațiilor complexe dintre minoritate și majoritate.

A treia paradigmă a politicilor este cea a multiculturalismului. La întrebarea dacă drepturile minorităților ca drepturi ale unui grup pot fi reconciliate cu principiile de egalitate și individualitate promovate de liberalism, Kymlicka răspunde folosindu-se de exemplul democrațiilor liberale vestice și al multiculturalismul lor. Grupurile minoritare etnice reclamă recunoaștere și protecție, adesea ca drepturi colective. Reclamă protecția în numele culturii și diversității etnice, revendicările lor fiind o formă de justiție pe care Kymlicka (2002) o numește justiție etno-culturală. Analizând situația diferitelor grupuri etnice de la nivelul minorităților din întreaga lume, al minorităților lingvistice, populațiilor indigene, imigranților, Kymlicka conchide că Europa de Vest și America de Nord oferă cele mai bune exemple de justiție etno-culturală. Pentru Kymlicka (2002), expresia publică a diversității etno-culturale și instituționalizarea sa este o condiție pentru o societate corectă. De asemenea, Kymlicka vede cultura ca o cerință preliminară pentru traiul în societate prin cultură, pentru că aceasta le permite oamenilor să își înțeleagă mediul. "Culturile sunt valoroase nu în și prin ele însele, ci pentru că doar prin accesul la cultura societală oamenii au acces la o serie de opțiuni semnificative", scria Kymlicka (1995), "mediul în care se dezvoltă o persoană îi determină alegerile în viață deoarece gama alegerilor este influențată de moștenirea noastră culturală." În numele diferențierii culturale, spre deosebire de liberalismul ortodox, unde statul era considerat neutru din punct de vedere politic și etnic, Kymlicka susține drepturile diferențiate etnic de susținere a

reprezentării minorităților în spațiul public. Astfel, un stat liberal care susține multiculturalismul ar trebui să încurajeze culturile minoritare să devină culturi societale, să se regăsească într-un întreg set de practici sociale și instituții care să acopere toate aspectele vieții sociale. În lipsa acestui sprijin, minoritățile vor fi asimilate și culturile minoritare pot dispărea. Kymlicka recunoaște, însă, că anumite grupuri etnice pot abuza de aceste drepturi de reconciliere etnică și pune sub semnul întrebării principiile liberale ale diversității etnice.

Cu toate acestea, multiculturalismul pare a fi neclar cu privire la statutul de egalitate al diferitelor culturi. Implică o formă de recunoaștere în care societatea include numeroase grupuri etnice și numeroase culturi care trebuie respectate, fiecare în parte. Există diferențe între aceste culturi? Există o ierarhie între acestea și diferitele niveluri de protecție oferite de stat? Kymlicka (1995, 76–77) distinge între revendicările grupurilor ca minorități sau popoare indigene și noii imigranți sau minorități pe baza distincției dintre culturile societale reprezentate în societate prin educație, școli și alte instituții. Acest lucru a fost criticat de Bikhu Parekh (2010), care susține că toate culturile merită respectul cuvenit, indiferent de perioada de timp în care populațiile respective trăiesc într-o anumită zonă, având în vedere că fiecare cultură are propriile valori și își asumă o concepție referitoare la viața în comunitate, nicio cultură nefiind lipsită de însemnătate sau perfectă. Imigrația este văzută ca o formă de diversitate, atât de către Parekh, cât și de către Modood, diferențierea dintre grupuri reprezentând o diferențiere între culturi și, prin urmare, o sursă de inegalitate. Din acest punct de vedere, Modood (2005, 134) definește egalitatea din punctul de vedere al respectului pentru diversitatea culturală și etnică „ca netrebuind să te ascunzi sau să te scuzi pentru originile personale, familie sau comunitate, ci solicitându-le celorlalți să dea dovadă de respect pentru acestea și să adapteze atitudinile și acțiunile publice astfel încât moștenirea pe care o reprezintă să fie promovată, mai degrabă decât să aștepte pasiv estomparea sa."

Într-o carte redactată cu Magda Opalski, Kymlicka se întreabă dacă pluralismul liberal, ca o expresie a multiculturalismului dezvoltat în

Europa de Vest, ar putea fi exportat către țări din Europa Centrală și de Vest, astfel încât să se evite experiența dură trăită de societățile vestice în cadrul procesului de democratizare (Kymlicka și Opalski 2001). Mai mulți specialiști din regiune au contribuit la redactarea lucrării răspunzând la această întrebare, iar romii au fost menționați de către o parte dintre aceștia ca o excepție de la modelul vestic de acceptare a minorităților. De fapt, chiar și Kymlicka (2002, 74–76) vede romii ca reprezentând o excepție, recunoscând că nu există niciun model vestic care le-ar putea fi aplicat. Excepționalismul romilor rezidă în definirea lor ca o minoritate națională sau o minoritate transnațională protejată la nivel european și în alegerile pe care le fac liderii romi cu privire la o anumită agendă care trebuie respectată. O opțiune pentru liderii romi ar fi să urmeze o agendă a drepturilor omului. O a doua opțiune ar fi să reclame justiția etno-culturală și recunoașterea diversității etnice. A treia opțiune pentru liderii romilor ar putea fi să creeze instituții separate pentru romi. Aceste opțiuni ilustrează dificultățile asociate aplicării modelului vestic al multiculturalismului în cazul specific al romilor[5].

În mod similar lui Kymlicka, atunci când vine vorba de încadrarea problemelor cu care se confruntă romii, paradigma curentă a politicilor în contextul mai larg al guvernanței europene pare a oferi răspunsuri parțiale la situații specifice, subliniind excepționalismul rom.

5_Există și alte critici la adresa multiculturalismului. Prima obiecție se referă la utilizarea „culturii", un concept vag definit în științele sociale (Cuche 2003), astfel încât multiculturalismul poate include practici multiple din societate, cu un domeniu de acoperire cât se poate de diversificat și un mesaj diferit pentru diferitele grupuri sociale. O a doua critică se referă la interacțiunea socială dintre grupuri. În ciuda presupoziției sale cu privire la o interacțiune socială și cunoașterea altor culturi pentru recunoașterea și respectarea acestora, în practică, multiculturalismul a dus adesea la o lipsă de interacțiune între grupuri. O a treia critică referitoare la toleranța multiculturalismului cu privire la încălcările drepturilor omului în cadrul comunităților minoritare în numele respectului pentru tradiția culturală a respectivei comunități.

2.4 Modele de politici pentru romi

Scopul acestei secțiuni este acela de a prezenta diferite modele sau recomandări de politici pentru organizațiile internaționale, adresate guvernelor, cu privire la elaborarea politicilor pentru romi. Importanța acestei secțiuni este dublă: în primul rând, dezvăluie semnificația dobândirii informației și a construcției sociale a populațiilor țintă de către instituțiile sociale ca forțe semnificative în elaborarea politicilor pentru romi; în al doilea rând, demonstrează că modelele create de către experții din cadrul organizațiilor internaționale conturează nu doar politicile de la nivel național, ci și supra-național. Cadrul UE pentru strategiile naționale de integrare a romilor trebuie văzut ca parte a unor eforturi mai ample ale organizațiilor internaționale pentru soluționarea problemelor cu care se confruntă romii. Prin urmare, prezint modelele de intervenție recomandate de UNDP, Banca Mondială, experții din cadrul Parlamentului European și Comisia Europeană. Se va acorda o atenție specială manualului din 2014 pentru intervenții la nivel local în vederea îmbunătățirii situației romilor, redactat de Banca Mondială și Comisia Europeană. Scopul acestui manual este acela de a susține autoritățile naționale și locale în implementarea respectivelor strategii naționale pentru romi ca parte a Cadrului UE. Voi analiza critic aceste rapoarte în paragrafele următoare.

Un raport UNDP din 2002 cu privire la situația romilor din cele cinci state ECE abordează romii dintr-o perspectivă a dezvoltării umane (UNDP 2002). Raportul identifică cele mai semnificative deficiențe în elaborarea politicilor: o lipsă a datelor dezagregate, o lipsă a soluțiilor integrate pentru abordarea problemelor cu care se confruntă comunitățile marginalizate și o conștientizarea limitată a beneficiilor investițiilor în dezvoltarea grupurilor vulnerabile. Raportul prezintă constatările sondajului și identifică faptul că „la baza problemelor romilor stau aspecte socio-economice și legate de sărăcie, accesul îmbunătățit la oportunitățile de dezvoltare este o condiție preliminară pentru realizarea deplină a drepturilor omului care li se cuvin." (UNDP 2002, 79). Astfel, „sărăcia, dependența de ajutoarele sociale și lipsa

interesului pentru adoptarea unor strategii de viață active sunt moșteniri istorice ale trecutului, dar și cauzele principale ale excluderii sociale și discriminării cu care se confruntă romii în prezent" (UNDP 2002, 79). Există o discrepanță între deficiențele identificate ale politicilor, situația reală a romilor și cauzalitatea situației în realitate. Raportul nu a analizat aceste trei aspecte importante și nu a făcut nicio incursiune în elaborarea politicilor pentru romi. Un alt aspect care ar putea fi considerat surprinzător este legat de diagnosticarea situației romilor așa cum este aceasta prezentată în prima frază a raportului: „Provocările pentru minoritatea romilor sunt binecunoscute: depășirea sărăciei, îmbunătățirea accesului la educație și dezvoltarea unor abilități relevante pe piață" (UNDP 2002, 2). Această înțelegere economic deterministă preconcepută a poziției dezavantajate a romilor în societate a jucat un rol important în modelarea discursurilor privind romii, după cum vom vedea în următoarea secțiune a acestui capitol. Un exemplu ilustrativ al inconsecvențelor din analiza UNDP și din propunerile sale privind intervențiile guvernului sunt recomandările legate de „activitățile comunitare menite să susțină cultura, limba și tradițiile" încurajarea „noilor tipuri de leadership", promovarea descentralizării guvernului și promovarea participării romilor la nivel local, fără o analiză a acestor sugestii (UNDP 2002, 83). UNDP a continuat să promoveze o abordare eclectică de reducere a sărăciei în privința problemelor cu care se confruntă romii din CEE pentru următorul deceniu.

Banca Mondială a avut o abordare mai nuanțată a sărăciei în rândul romilor, privită ca „o problemă cu multe fațete care necesită o abordare incluzivă" (Ringold et al. 2005, 202). Raportul a examinat și istoricul romilor și a inițiat o analiză multivariată a sărăciei romilor în țările CEE. Experții Băncii Mondiale au identificat patru tipuri de abordări ale politicilor pentru romi din ultimii douăzeci și cinci de ani: politici de excludere, asimilare, integrare și drepturi ale minorităților. Această clasificare s-a bazat pe două criterii: tratarea romilor prin coerciție sau drepturi și percepția romilor ca indivizi sau ca un grup etnic separat. Arătând că abordările politicilor curente față de romii din

Europa se bazează pe drepturi, autorii au propus un program de reducere a sărăciei pentru romi, în plus față de cele existente, subliniind că „o lecție a perioadei de tranziție este că politicile bazate pe drepturi nu sunt suficiente pentru îmbunătățirea condiției sociale a romilor" (Ringold et al. 2005, 22). Experții recomandă diferite investiții în sectoare cum ar fi educația, angajarea, sănătatea și condițiile de locuit - cele patru domenii ale Deceniului de incluziune a romilor. Analiza lor a fost, totuși incoerentă, nu a existat niciun aspect comparativ și nu a fost realizată corect.

Raportul redactat de Crepaldi și colegii pentru Parlamentul European a reprezentat un pas înainte în analizarea situației complexe a romilor din Europa. Autorii au analizat diversitatea romilor, statutul lor juridic în Europa, inadecvarea standardelor anti-discriminare europene pentru a combate eficient discriminarea contra romilor și a recomandat domenii de intervenție, subliniind necesitatea unei protecții speciale a romilor pentru asigurarea unei egalități concrete. Autorii au justificat atenția acordată locurilor de muncă și domeniilor asociate ale educației, sănătății, cazării și combaterii sărăciei folosind obiectivele și prioritățile Agendei de la Lisabona. Pentru a îmbunătăți situația Romilor au considerat că doi pași inițiali sunt importanți: o abordare integrată a problemelor cu care se confruntă romii și autonomizarea comunităților de romi. Raportul menționează următoarele elemente ale unei posibile politici de integrarea cuprinzătoare (fără a defini semnificația politicii de integrare și legătura acesteia cu politicile naționale existente):

- politici de integrare prin angajare;
- politici de integrare prin educație;
- politici de integrare prin asistență socială și medicală;
- acordarea unei atenții deosebite situației femeilor rome;
- combaterea discriminării prin trecerea de la o sarcină negativă, la una pozitivă;
- combaterea xenofobiei și a prejudecăților;
- Programele de integrare a romilor abordate ca parte a unui cadru cuprinzător de politici;

- evaluarea eficacității politicilor implementate;
- recunoașterea romilor ca minoritate națională;
- implicarea romilor;
- colectarea datelor după etnie;
- utilizarea legislației anti-discriminare ca instrument pentru protecția drepturilor romilor;
- rolul diferiților actori de la nivel european.
  (Crepaldi et al. 2008, 101–11).

Banca Europeană și Comisia Europeană au publicat un manual privind îmbunătățirea condițiilor de trai ale romilor a nivel local, care a constat din trei module dedicate managerilor de programe, autorităților naționale și bunelor practici pentru actorii locali. Manualul a acoperit doar patru zone ale incluziunii romilor așa cum sunt acestea identificate în Cadrul UE pentru strategiile naționale de integrare a romilor și „oferă informații, tehnici și instrumente practice pentru îmbunătățirea calității intervențiilor" (WB 2014, 10). Autorii au considerat că cele patru zone se influențează unele pe altele, promovând o abordare integrată. Aceștia au ignorat chestiunea măsurii în care alte domenii ar putea fi, de asemenea, importante pentru romi, care ar putea fi și ele avute în vedere în cadrul unei abordări cu adevărat integrate.

Manualul a făcut apel la o abordare care să poată fi adaptată la contextele locale, reflectând diversitatea romilor. A identificat patru niveluri ale intervențiilor: politici și reglementări naționale, abordări/programe la nivel de sector, politici și programe regionale și intervenții locale. Cu toate acestea, manualul s-a concentrat exclusiv asupra celui de-al patrulea nivel.

În plus față de cele zece principii de bază propuse în 2009 de către Uniunea Europeană statelor membre pentru optimizarea elaborării politicilor pentru romi, manualul a propus patru puncte de ghidare pentru a încuraja includerea romilor:

1. Accentul pe intervențiile care vizează romii săraci, dezavantajați, mai degrabă decât romii în general;

2. Facilitarea adaptării activităților la necesitățile locale specifice;
3. Promovarea intervențiilor pentru soluționarea blocajelor atât pentru prestatorii de servicii, cât și pentru utilizatori;
4. Asigurarea faptului că intervențiile sunt însoțite de o strategie clară pentru sustenabilitate. (WB 2014, 16–17)

Manualul este dominat de o perspectivă economică asupra politicilor menite să sporească eficiența intervenției. Manualul justifică acest prim punct de ghidare conform căruia „nu toți romii sunt săraci sau dezavantajați" [6]. Această afirmație este extrem de discutabilă, deoarece, deși nu toți romii sunt săraci, romii sunt dezavantajați din cauza vizibilității lor sociale și a antițigănismului. Chiar și romii care nu au trăsături specifice etniei, cum ar fi culoarea pielii, vestimentația tradițională sau accentul, așa-numiții „romi invizibili", se confruntă cu dezavantaje în sensul că trebuie să evite exprimarea etniei în spațiul public pentru nu fi ținta antițigănismului.

Ținta intervențiilor propuse este neclară, deoarece unele părți ale textului se referă la romi, altele la gospodării și altele la părți ale comunităților de romi. De exemplu, în discuția despre sărăcie, raportul menționează în general comunitățile de romi (a se vedea principiul al 3-lea), dar și indivizii romi (primul principiu) și gospodăriile romilor, atunci când descrie categoriile de comunități de romi dezavantajate. Această utilizare a unor categorii diferite poate afecta coerența intervențiilor propuse. La rezolvarea problemelor cu care se confruntă romii, decidenți vor trebui, cel mai probabil, să folosească un mix de politici și instrumente combinate. Modul în care sunt formulate depinde de natura actorilor țintă, dacă sunt indivizi, gospodării sau comunități.

Manualul recomandă insistent ca intervențiile să vizeze cauzele principale ale excluderii romilor și pentru a asigura sustenabilitatea intervențiilor, decidenții trebuie să includă și activități de conștientizare, să acorde atenție accesibilității serviciilor, să consolideze capacitatea

6_Această afirmație pare a contrazice constatările raportului Băncii Mondiale referitor la romi din 24 februarie 2015, conform căruia „În toate gospodăriile romilor, membrii suferă de foame" (disponibil la http://www.worldbank.org/en/region/eca/brief/roma)

locale de a participa efectiv la viața publică, să asigure accesul eficient la servicii, să abordeze problemele legate de siguranță, să asigure documentarea populației țintă, să promoveze integrarea socială și implicarea populației țintă în astfel de activități. Unul dintre aspectele pozitive ale manualului este că oferă un cadru pentru analizarea situației romilor și pentru identificarea necesităților comunităților de romi, alături de o recomandare generală pentru autoritățile naționale să ofere asistență autorităților locale în identificarea cauzelor principale ale excluziunii romilor. Cu toate acestea, trebuie să recunoaștem că identificarea necesităților unei comunități, cu precădere dacă aceste necesități sunt limitate la doar patru domenii este diferită de identificarea cauzelor principale ale excluderii romilor. Experiența a arătat că identificarea cauzelor principale se bazează de obicei pe supoziții incorecte și că, adesea, rolul central al antițigănismului în excluderea romilor este ignorat.

Una dintre cele mai controversate recomandări din manual se referă la segregare. Manualul recomandă finanțarea intervențiilor de desegregare și non-segregare. Dacă desegregarea are ca scop „anularea segregării" non-segregarea este definită ambiguu ca evitarea creării unei „segregări noi sau a consolidării segregării existente" (Banca Mondială 2014, 23). Cu toate acestea, semnificația non-segregării devine neclară în momentul în care raportul recomandă finanțarea atât a proiectelor de desegregare, cât și a celor de „non-segregare" menite să îmbunătățească condițiile de trai din cartierele segregate" (Banca Mondială 2014, 23). Această definiție discutabilă lasă loc de interpretare, iar decidenții o pot vedea ca pe o invitație de a investi în zonele segregate și de a crea condiții separate, dar egale. De exemplu, construirea unei școli într-un cartier segregat poate îmbunătăți condițiile de trai ale romilor, în timp ce, dintr-un al punct de vedere, această măsură poate fi gândită pentru a separa copiii romi de semenii lor neromi, sporind izolarea romilor. Mai mult, o astfel de intervenție nu ar trebui privită doar ca o posibilitate teoretică, deoarece modulul din manual dedicat autorităților naționale nu abordează desegregarea școlară - combinarea cohortelor de elevi - și ca un posibil mijloc de

asigurare a unui tratament egal al romilor de către prestatorii de servicii sociale (Banca Mondială 2014, 50)[7].

Ambiguitatea privind desegregarea este generată și de utilizarea anumitor adjective în legătură cu aceasta. Segregarea spațială este termenul preferat, deși aceasta se referă doar la segregarea rezidențială. Această perspectivă limitată asupra segregării romilor poate determina o interpretare incorectă conform căreia segregarea din alte domenii, cum ar fi cel al educației sau unităților medicale, este acceptabilă. Această ambiguitate este întreținută de afirmațiile neclare și de o povară socială disproporționată asupra romilor în procesul de desegregare socială. Astfel, manualul vorbește despre posibilele conflicte între diferitele grupuri de romi, despre „necesitatea familiarizării cu regulile noii comunități și cu codurile de comportament acceptate" și posibilitatea creșterii stimei de sine a romilor ca o modalitate de „asumare a unui rol mai afirmativ și mai activ în viața socială și economică" a unei comunități integrate (Banca Mondială 2014, 73). De asemenea, manualul avertizează că în situațiile de desegregare, „familiile romilor ar trebui să găsească surse noi de venit [...] și romii ar trebui să câștige mai mult decât în vechiul cartier", că „romii strămutați [ar trebui sprijiniți să] dobândească abilități adecvate pentru a se adapta la noile opțiuni de trai și oportunități de angajare" sau că desegregarea ar putea spori „capacitatea sau oportunitatea romilor de a se integra în mod individual în societatea extinsă pe viitor" (WB 2014, 73–74). Mai mult, se poate citi și că „prin îmbunătățirea nutriției, îngrijirii medicale, educației și a altor servicii sociale, romii pot deveni mai sănătoși, mai productivi și mai capabili să participe la viața economică și socială extinsă" (73–74). În plus față de o serie de afirmații nefericite din manual, înțelegerea autorilor cu privire la romi este și ea problematică: Romii, sugerează aceștia, sunt cei care trebuie să se

7_Manualul recomandă o serie de măsuri, care merg de la instruirea cadrelor didactice la mediatori și de la after school la mentorat și consiliere, care ar pregăti terenul pentru desegregare și ar asigura fluidizarea procesului pentru toate părțile interesate. Cu toate acestea, combinarea cohortelor, esența desegregării, nu se găsește printre măsurile enumerate. Experiența din Europa Centrală și de Est a arătat că numeroase inițiative menite să asigure desegregarea sistemului de educație au eșuat, incluzând exact această măsură esențială pentru desegregare. (Taba și Ryder 2012; Rostas 2012)

adapteze la neromi, afirmând că segregarea a fost cumva alegerea romilor. În mod cât se poate de bizar, există foarte puține mențiuni legate de responsabilitățile neromilor sau, chiar și mai important, ale instituțiilor de stat de a se asigura că procesul de desegregare se derulează fără probleme. Deși unii cititori pot considera perspectiva cărții ca fiind părtinitoare, alții pot vedea această descriere ca pe o construcție socială negativă a romilor din punctul de vedere al politicilor de desegregare. În general, desegregarea este înțeleasă foarte limitativ ca „un mijloc de eliminare a barierelor în calea accesului la servicii, piețe și spații de către un grup marginalizat, sporind astfel capacitatea și oportunitatea membrilor săi de a participa la societate" (Banca Mondială 2014, 72). Cu toate acestea, specialiștii au arătat că desegregarea este mai mult decât accesul la servicii sau piețe, care uneori poate fi inegal și statul nu are nicio obligație să intervină. În schimb, desegregarea se referă la egalitate și la exercitarea drepturilor, care sunt două dintre scopurile fundamentale ale unui stat democrat (Greenberg 2010; Rostas 2012).

Modelul economic al intervențiilor devine clar atunci când autorii manualului recomandă utilizarea eficientă a fondurilor și criteriile de selecţie a proiectelor. Autorii propun următoarele principii: relevanța proiectelor pentru strategii și politici, respectarea principiilor și standardelor, eficacitatea, eficiența și sustenabilitatea proiectelor (Banca Mondială 2014, 66). De asemenea, indicatorii recomandați în manual cu privire la autoritățile naționale prezintă o înțelegere economică a incluziunii. Indicatorii propuși sunt în mare parte cantitativi și nu analizează dimensiunile calitative ale proceselor de proiectare și de implementare și nici nu includ elemente normative referitoare la justiția socială și egalitate. Mergând pe această logică, proiectele care contribuie la politicile referitoare la muncă sau la tăierea ajutoarelor sociale vor fi prioritizate față de cele care promovează egalitatea și justiția.

De asemenea, principiile la care ar trebui să adere propunerile nu includ deloc egalitatea. Supoziția autorilor manualului este că prin evitarea izolării și concentrării comunităților marginalizate,

desegregarea va deveni un proces natural. Cu toate acestea, nu se furnizează niciun fel de dovezi pentru a demonstra că această supoziție este rezonabilă. Când vine vorba de participarea grupului țintă, manualul recomandă participarea sub forma consultărilor cu membrii romi și neromi ai comunităților locale. Participarea în acest caz înseamnă participarea indivizilor și nu a instituțiilor sau actorilor colectivi.

Manualul nu abordează două provocări importante cu care s-a confruntat Cadrul UE: definirea romilor și definirea incluziunii sociale. Romii ca grup țintă nu sunt definiți în manual și, prin urmare, provocarea conceptuală cu care se confruntă guvernele, autoritățile locale și CE rămâne în continuare deschisă. Aceasta este o oportunitate ratată, deoarece definițiile la nivel local pot aduce perspective noi cu privire la definiția mai amplă a romilor, furnizată de autoritățile centrale. De asemenea, manualul nu abordează chestiunea definirii incluziunii sociale, deci fiecare stat trebuie să utilizeze propria definiție. Deloc surprinzător, statele abordează incluziunea socială prin numeroase măsuri diferite și uneori contradictorii.

2.5 Discursul și conceptele politicilor

Analiza principalilor jucători instituționali a trecut în revistă elaborarea politicilor pentru romi în Europa în ultimii douăzeci și cinci de ani. În politicile pentru romi, pot fi identificate patru tipuri de discursuri: discursul integraționist, cultura discursului sărăciei, discursul drepturilor și discursul incluziunii. Fiecare dintre aceste discursuri a încadrat și determinat o anumită percepție asupra romilor și a propus anumite concepte specifice referitoare la politici. Pentru discursul integraționist, principalele concepte referitoare la politici au fost integrarea socială și marginalizarea, pentru discursul privind cultura sărăciei, principalele concepte au fost combaterea sărăciei și excluderii, pentru discursul privind drepturile, principalele concepte au fost multiculturalismul și drepturile omului, iar pentru discursul de

incluziune, conceptul principal a fost incluziunea socială. Mai jos, aceste seturi de discursuri sunt prezentate în ordine cronologică, deși este dificil să se realizeze o separare strictă a perioadelor în care au fost utilizate. De exemplu, relația acestora cu agențiile interesate în finanțarea programelor de dezvoltare, decidenții au utilizat și continuă să utilizeze un discurs al culturii sărăciei, în timp ce în relația cu instituțiile și mecanismele de apărare a drepturilor omului, decidenții folosesc un discurs al drepturilor (Vermeersch 2013).

2.5.1 Discursul integraționist

Integrarea socială a fost conceptul dominant al politicii utilizat de către specialiști, guverne și organizații internaționale pentru a desemna măsurile adresate romilor după căderea regimului comunist. În mod curios, semnificația integrării sociale a variat în funcție de context și de actorii care au utilizat-o, mergând de la politicile de asimilare cu o anumită minoritate la participare. Supoziția care stă în spatele acestor politici bazate pe integrarea socială este că romii sunt un grup asocial sau chiar antisocial care trebuie să se integreze în societate. De fapt, definiția integrării reprezintă o provocare pentru orice specialist care evaluează discursurile din politicile pentru romi. În dicționarul sociologic editat de Cătălin Zamfir, unul dintre cei mai influenți sociologi din România, la începutul anilor 1990, Simona Mezei (1998, 300), definește integrarea socială ca „procesul interacțiunilor dintre individ sau grup și mediul social specific sau integral prin care se atinge un echilibru funcțional între părțile sale", observând că „în acest proces, sistemul integrant, la fel ca și cel integrator, suferă mutații." Autoarea distinge patru faze ale procesului: acomodarea, adaptarea, participarea și integrarea corespunzătoare, integrarea fiind atinsă „prin asimilarea culturală a sistemului integrator sau prin schimb reciproc" (Mezei 1998, 300).

Alți autori definesc integrarea socială în directă legătură cu devianța socială în diferite circumstanțe: de la suicid și abuzul de

substanțe, la mortalitate, dizabilități mentale și divorț (Booth, Edwards și Johnson 1991; Scott 1976). Maurice Cusson definește integrarea socială ca parte a unui concept mai amplu de control social: „Integrarea socială este definită prin calitatea și frecvența relațiilor care aduc laolaltă membrii unui grup, precum și prin gradul de implicare al membrilor în activități comune. Un grup este integrat dacă cei care îl formează se cunosc unii pe ceilalți, discută unii cu ceilalți, se apreciază unii pe ceilalți, se ajută și sunt implicați în activități comune" (Cusson 1997, 460). În opinia lui Cusson, integrarea socială este un tip de obligație socială. Face parte din fenomenul de adaptare a reacției la devianță - adică conformitatea acțiunilor cu așteptările celorlalți pentru menținerea unor relații sociale armonioase - subliniind că relațiile sociale prelungite includ o dimensiune normativă. În plus față de integrarea socială, există alte două tipuri de răspuns la devianța socială în opinia lui Cusson: tolerarea devianței și stigmatizarea.

Vida Beresnevièiûtë (2003) a analizat dimensiunile teoretice și empirice ale conceptului de integrare în contextul relațiilor interetnice, observând că integrarea socială a devenit discursul dominant în elaborarea politicilor etnice după 1990. „Integrarea socială indică principiile prin care indivizii (actori, agenți sau subiecți) sunt legați unii de ceilalți în spațiul social și se referă la relația dintre actori, adică la modul în care actorii (agenții) acceptă normele sociale" (Beresnevièiûtë 2003, 97). În opinia lui Beresnevièiûtë, integrarea socială este strâns corelată cu alte procese între grupurile etnice, cum ar fi socializarea, aculturalizarea și asimilarea. Autoarea a observat și o schimbare a semnificației conceptului de la integrarea economică, politică și rezidențială, la probleme legate de diferențele culturale, resursele simbolice, „ierarhia culturală" și relațiile dintre indivizi și grupuri: „Cercetările și studiile recente concluzionează că diferențele și inegalitățile dintre grupurile sociale nu pot fi analizate și evaluate doar din punctul de vedere al distribuției și controlului asupra resurselor economice. Analiza structurală a dezechilibrului social ar trebui să acopere diferențierea pozițiilor sociale care distribuie resurse simbolice puternice" (2003, 99).

Integrarea socială ca și concept a fost utilizată cu privire la politicile pentru romi de către regimurile comuniste începând din anii 1960 (Davidova 2012). Integrarea socială era un concept interschimbabil cu cel de marginalitate sau populații marginale, după cum arată rapoartele referitoare la romi din perioada comunistă (Cartner 1991). Indiferent dacă au fost menționați direct ca romi/țigani sau dacă au reprezentat ținta indirectă a politicilor sociale aflate sub imperiul grupurilor marginale, guvernele comuniste au dezvoltat măsuri prin care romii au fost descriși, din punctul de vedere al angajării, ratei de natalitate, educației, cazării, etc., în timp ce aspectele culturale au fost avute în vedere în funcție de caz. În Cehia și Ungaria, au fost înființate asociații culturale ale romilor care au continuat să existe pentru o anumită perioadă de timp (Davidova 2012; Crowe 1994). În România, unde politica de asimilare a regimului se intensifica, astfel de forme de organizare a reprezentării culturale nu au fost permise, însă exista o oarecare expunere publică a culturii romilor prin ansamblurile muzicale, formațiile muzicale și concerte (Mirescu 2013). La mijlocul anilor 1980, aceste evenimente fuseseră interzise (Gheorghe 2009).

Aplicarea practică a conceptului politicilor de integrare socială pentru romi a determinat o serie de mutații conceptuale. În practică, relațiile dintre majoritate și romi porneau de la supoziția că romii vor fi asimilați în populația majoritară, acceptând normele, valorile și cultura sistemului socialist, fără a ține seama de normele, valorile și cultura minorității romilor, care erau considerate înapoiate și marginale. Într-adevăr, integrarea socială a romilor implică existența unui „centru" sau a unui grup omogen, care devine punctul de referință pentru cei aflați la periferie care trebuie să devină parte a grupului principal, indiferent de efortul necesar în acest scop. Din acest punct de vedere, integrarea socială a devenit sinonimă cu marginalitatea în politicile pentru romi (Gheorghe 2009). Marginalitatea a fost definită drept „poziția socială periferică a indivizilor sau grupurilor sociale izolate, cu acces drastic limitat la resursele economice, politice, educative și de comunicare ale comunității" (S. Rădulescu 1998, 334). Această ecuație a celor două concepte a permis autorităților să adopte termenul de

„țigani" la adresa romilor sau, în puține cazuri, de „romi", ceea ce echivalează, în plan social, cu o populație marginală. După cum arăta Gheorghe, istoric, termenul de „țigan" nu avea o conotație etnică, ci mai degrabă una socială. Indiferent de denumirea sau eticheta folosită, pentru decidenți, grupul țintă era clar: romii. După cum explica unul dintre decidenți, în discuțiile din cadrul Comisiei Naționale pentru Demografie - forul principal pentru conceperea politicilor pentru romi în perioada socialistă - termenul utilizat era cel de „țigan", deși în documentele în care sunt cuprinse politicile se face referire la marginali sau la populația marginală (Gheorghe 2011a).

O caracteristică a conceptului de integrare socială în timpul perioadei comuniste a fost caracterul asimilaționist al politicilor etichetate ca atare (Biro 1998). Afirmația evaluativă ar trebui privită din perspectiva ideologiei oficiale a timpului - marxism-leninism - care considera etnia și naționalismul drept concepte burgheze retrograde, fără relevanță pentru socialism, întrucât solidaritatea de clasă era numitorul comun al societății. Din această perspectivă, asimilarea romilor prin proletarizare corespundea postulatelor ideologice ale regimului. Măsurile de proletarizare erau considerate ca jucând un rol civilizator pentru populația subdezvoltată și marginală, așa cum erau percepuți romii. Îmbunătățirea condițiilor de trai ale romilor era menită să îi civilizeze prin educarea acestora în spiritul valorilor prevalente ale societății socialiste. Chiar și evenimentele culturale permise de către autorități erau menite să îndeplinească o funcție civilizatoare a măsurilor de integrare socială față de romi, după cum o arată mărturiile activiștilor romi implicați în astfel de evenimente (Mirescu 2013). Integrarea socială a romilor urma să fie obținută prin măsuri de sedentarizare și proletarizare: politici de salubrizare și demografie, educație obligatorie, angajare obligatorie și combaterea vagabondajului.

Acest concept de integrare socială a continuat să fie utilizat și după căderea regimului comunist în legătură cu măsurile guvernamentale adresate romilor (Friedman 2014). De asemenea, prin identificarea experților care au contribuit la elaborarea politicilor

privind integrarea socială a romilor, a fost posibilă stabilirea unei continuități nu doar a conceptului, dar și a experților și afilierii instituționale a acestora (Rostas 2001). Ceea ce distinge între utilizarea conceptului de integrare socială în cele două perioade este specificul coercitiv al politicilor de integrare socială din perioada comunistă și dimensiunea participativă a politicilor de integrare socială ale romilor din era post-comunistă. Deși unii specialiști nu consideră aspectul coercitiv al politicilor pentru romi demn de luat în seamă (Friedman 2014), politicile de integrare socială din perioada comunistă, în ciuda generozității lor, erau concentrate pe transformarea romilor în proletari și, ori de câte ori era necesar, se apela la măsuri represive. Cazurile unor activiști romi cum ar fi Nicolae Gheorghe în România, Ivan Vesely în Cehia și Aladár Horváth, Jenő Zsiga și Ágnes Daróczi în Ungaria arată că regimurile au tolerat expresii ale identității romani atât timp cât acestea serveau unor scopuri ideologice ale partidului comunist. Aceleași practici au putut fi sancționate de partidul comunist pe măsură ce interesele și discursul său s-au modificat.

După căderea comunismului, integrarea socială a romilor a fost redescoperită ca o rețetă pentru combaterea sărăciei în creștere în rândul romilor. Într-un mediu în care discursul referitor la romi a devenit parte a discursului privind drepturile omului și ale minorităților, conceptul de integrare socială s-a modificat, încorporând forme de reprezentare ale romilor și participarea activă a romilor în programele și proiectele care îi vizează. Această mutație este evidentă în cea mai influentă cercetare efectuată în cele trei țări la începutul anilor 1990, cu impact asupra măsurilor contra romilor la momentul respectiv. În Ungaria, István Keményа a încercat să compare rezultatele cercetării sale din 1971 cu privire la romi cu noile date obținute de la finalul erei comuniste din cercetarea sa din 1993 (Havas et al. 1995). În România, în 1992, Cătălin și Elena Zamfir (1993) au coordonat unul dintre cele mai ample proiecte de cercetare pe tema situației romilor din România. În 1997, în Cehia, guvernul a solicitat un raport cuprinzător care să documenteze situația romilor din perioada de tranziție cehă (Bratinka 1997). Aceste studii au stat la baza primelor politici pentru romi

post-comunism din aceste țări și au influențat agenda politică și discursul public despre romi de aici. De asemenea, acest tip de discurs a fost adoptat ulterior de către instituții internaționale, conceptul integrării sociale devenind discursul dominant cu privire la romi în primul deceniu de tranziție (Comisia Europeană, 1997). Situația este încă o dovadă a faptului că discursul referitor la romi, care a servit drept bază în elaborarea politicilor pentru acest grup, a fost dezvoltat cu precădere în mediul academic, iar romii au avut o influență limitată sau nesemnificativă asupra acestuia.

2.5.2 Discursul culturii sărăciei

Discursul culturii sărăciei referitor la romi își găsește originile în perioada regimului comunist, în încercarea autorităților de a combate sărăcia. Romii au fost creionați ca o imagine a sărăciei și era de îndatorirea statului să reducă sărăcia. După comunism, acest discurs a devenit răspândit și combaterea sărăciei a încorporat formula excluderii sociale, prin urmare, combaterea sărăciei și excluziunea socială au devenit conceptele care au stat la baza elaborării politicilor pentru romi. Indiferent cum definim sărăcia, în sens îngust sau larg, preocupările decidenților sunt reale. Sărăcia este o caracteristică a vieții cotidiene a multor romi din Europa. Romii sunt reprezentați în mod disproporționat ca fiind printre cele mai sărace segmente ale populației. În afara ratei ridicate a sărăciei, romii au un nivel de educație sub media națională în toate țările europene, starea lor de sănătate este mai precară decât a restului populației, condițiile de locuit și de trai sunt sărăcăcioase și romii sunt expuși unor riscuri sociale la care nu sunt expuși mare parte dintre locuitorii societăților europene. Sărăcia în rândul romilor a fost documentată la începutul anilor 1990 (Havas et al. 1995; Zamfir și Zamfir 1993; Bratinka 1997) și ulterior, de către UNDP (2002) și Banca Mondială (2005). Datele prezentate în aceste rapoarte au încercat să atragă atenția guvernelor asupra riscurilor sociale asociate ignorării sărăciei în rândul romilor și altor segmente ale populației care au avut de suferit în perioada de tranziție.

Rezultatele acestor studii au avut un impact direct asupra elaborării politicilor publice pentru romi. Măsurile adoptate de guverne, în urma recomandărilor cercetătorilor, s-au concentrat cu precădere asupra reducerii șomajului prin specializare și respecializare, pe îmbunătățirea educației și combaterea ratelor abandonului școlar în rândul copiilor romi, precum și pe promovarea contracepției, măsurilor de igienă publică și a normelor sociale de comportament în public. Aspecte cum ar fi rasismul și discriminarea (inclusiv discriminarea structurală), identitatea etnică și reprezentarea publică, chestiunile culturale, promovarea limbii romani, dezvoltarea infrastructurii și accesul la serviciile publice au fost toate fie ignorate, fie disimulate. De exemplu, Cătălin și Elena Zamfir au ignorat rolul discriminării și excluderii istorice a romilor în România, inclusiv sclavia practicată în rândul acestora timp de peste cinci secole și deportările romilor în timpul Celui de-al Doilea Război Mondial, subliniind, în schimb, rolul condițiilor sociale și economice drept cauze principale ale problemelor cu care se confruntă romii:

> Problema care îngrijorează efectiv societatea română nu se referă la chestiunea romilor ca atare. Prin urmare, nu este o chestiune etnică. Nu considerăm că ne aflăm în fața unei chestiuni etnice per se. Este adevărat că se referă la romi, însă doar la o parte dintre romi; este dificil de spus dacă aspectele sociale și economice mai degrabă decât cele etnice vizează sau nu romii majoritari. Un aspect etnic, ca normă, își are originile în discriminare, în intoleranța de o parte sau de cealaltă. Soluția rezidă în combaterea comportamentului discriminatoriu indiferent de sursa acestuia. Dacă este vorba despre o chestiune socială sau economică, soluțiile sale vor fi căutate în sfera fenomenelor sociale și economice. Aspectul etnic nu poate fi ignorat, însă este unul secundar, menținut și amplificat în mare parte de politicile economice și sociale (Zamfir și Zamfir 1993, 156).

În Ungaria, în 1993, Istvan Kemeny a colectat date referitoare la chestiuni sociale importante pentru romi, cum ar fi angajarea, condițiile de locuit, educația, etc., însă nu a luat în considerare accesul la servicii, discriminarea și alți factori, întrucât scopul său a fost acela de a compara rezultatele sale cu un studiu anterior, din 1971, când aceste chestiuni nu puteau fi investigate. În Cehia, un raport din 1997 al Ministrului Pavel Bratinka care descrie situația romilor, a propus adoptarea a 36 de măsuri urgente de către guvern în anul respectiv. Raportul a fost inițial respins de guvern pentru că era prea critic la adresa situației, ceea ce a inclus insistența asupra rasismului dăunător și discriminării contra romilor. Raportul a fost adoptat după de a fost revizuit, însă numai după „înfrumusețarea" situației (OSI 2002; Albert 2014).

Încadrarea romilor ca reprezentând o problemă din punctul de vedere al sărăciei și discursul privind combaterea sărăciei au crescut relevanța conceptului de „cultură a sărăciei", dezvoltat de Oscar Lewis în 1960, în Statele Unite (Lewis 1966). Acest concept pornește de la supoziția că cei care sunt săraci și trăiesc în comunități sărace își dezvoltă propria cultură care este transmisă din generație în generație, ca stil de viață. Stilul de viață are un set de caracteristici asociate devianței sociale: educație precară, violență, abuzul de substanțe, căsătoria la vârste mici, condițiile de locuit precare, lipsa de interes și lipsa implicării în activitățile publice, complexe de inferioritate față de alți membri ai societății, marginalizarea, etc. Pornind de la analiza a patru axe „relația dintre subcultură și societate per total, comunitățile naturale ghetoizate, atitudini și valori de familie și structura caracterului individual", Lewis (1966, 21) a propus mai întâi 50 și ulterior 70 de caracteristici ale unei astfel de culturi.

Articolul lui Gorski (2008) arată că, în final, o serie de studii baza pe cercetarea empirică au demonstrat nevaliditatea tezei lui Lewis și au clasificat această paradigmă ca reprezentând un mit pe baza unor supoziții nerealiste sau false. Gajdosikiene (2004) a rezumat critica la adresa paradigmei sărăciei propusă de Lewis ca: o interpretare incorectă a datelor, utilizare a metodologiei incorectă, axarea doar pe perspectiva conceptului caracteristicilor negative ale comunității, blamarea celor săraci pentru condiția lor, blamarea caracteristicilor

negative ale comunității, cum ar fi afro-americanii, și utilizarea conceptului de cultură și subcultură în mod neclar. La aceste critici, am putea adăuga generalizarea de către Lewis a constatărilor pentru toți cei săraci și o lipsă a analizei factorilor structurali implicați în reproducerea sărăciei.

În ciuda dovezilor empirice că paradigma lui Lewis era eronată, discursul privind sărăcia romilor a ajuns să includă conceptul său cu privire la cultura sărăciei. Nu este deloc neobișnuit să se întâlnească experți și decidenți, cu precădere în cadrul agențiilor internațional de dezvoltare, care văd sărăcia ca pe o caracteristică inerentă culturii sau stilului de viață rom, pentru care romii au optat în mod voit. Cu toate acestea, explicația relaxată a sărăciei în rândul romilor este mult mai complexă și nu poate fi atribuită exclusiv unor factori cum ar fi stilul de viață sau cultura. După cum arată Lamont și Small (2008, 89), la analizarea sărăciei, este imperativ să se analizeze politicile de reducere a sărăciei. Aceste politici reprezintă eforturile instituției care „încorporează experiențele de rasă, clasă și gen, care, la rândul lor afectează sărăcia." Huub van Baar (2011) a analizat discursul privind reducerea sărăciei și politicile de activare pentru romi pe piața muncii din Cehia și Slovacia și a arătat efectele perverse ale acestor politici. Astfel, în încercarea de a-i motiva pe cei care sunt în căutarea unui loc de muncă și de a oferi stimulente angajatorilor, politicile de activare au dus la o situație în care beneficiarii acestor subvenții au fost cei deja activi pe piața muncii. În multe cazuri, romii care aveau un loc de muncă au fost demiși de angajatori și apoi reangajați pentru a putea participa la programele de activare, sprijinite de Banca Mondială și de Fondul Monetar Internațional. În esență, cei care au beneficiat de aceste măsuri au fost angajatorii care au preferat să concedieze o parte dintre angajați și să îi reangajeze în schimbul pachetului de stimulente pentru angajare. Politicile de angajare nu numai că nu și-au atins obiectivul - de a-i activa pe cei fără locuri de muncă - dar i-au scos de pe piața muncii pe cei care erau activi și i-au făcut dependenți de existența programelor de activare (van Baar 2011, 192–230).

Discursul culturii sărăciei a afectat politicile pentru romi și din punctul de vedere al alocării resurselor. Fostele țări comuniste au trecut printr-o tranziție complexă de la economiile centralizate la piețele libere și de la un sistem politic autoritar la unul democratic. Prin plasarea poverii asupra romilor și a celor săraci în general, decidenții ar putea susține că guvernele nu dețin resursele financiare necesare pentru o investiție masivă în dezvoltarea resurselor umane, necesară pentru îmbunătățirea situației romilor. Astfel, măsurile de reducere a sărăciei ar putea fi amânate folosind tranziția de la socialism ca o scuză. Guvernele post-comuniste au refuzat să aloce resurse pentru îmbunătățirea situației romilor, deoarece aceste măsuri ar fi necesitat alocări substanțiale de resurse de la bugetul de stat. Cu toate acestea, faptul că anumite măsuri care nu necesită investiții majore au fost neglijate, arată cât de puțină atenție au acordat guvernele problemelor romilor și lipsa generală de voință politică pentru o soluționare cuprinzătoare a problemelor cu care se confruntă romii. Cu alte cuvinte, problema majoră nu a fost neapărat legată de lipsa fondurilor, ci, mai degrabă, de ideile pe care s-au bazat politicile pentru romi.

2.5.3 Discursul privind drepturile

Discursul bazat pe drepturi este al treilea tip de discurs care a stat la baza politicilor pentru romi. Discursul privind drepturile încadrează romii ca o minoritate națională sau problemele romilor ca și chestiuni ce intră în sfera drepturilor omului. Cele două concepte majore care stau în centrul acestui discurs sunt drepturile minorităților și drepturile omului. Secțiunea de mai jos prezintă rolul organizațiilor internaționale în interpretarea discursului privind drepturile, meritele și carențele în încadrarea romilor așa cum o fac și influența lor asupra elaborării politicilor pentru romi.

De la căderea regimului comunist, romii au fost recunoscuți ca o minoritate națională sau etnică și s-au bucurat de anumite drepturi. Acest tip de discurs a fost inițiat de forurile OSCE (Danka și Rostas 2012)

și a fost promovat de această organizație ca o preocupare pentru securitatea regională (Gheorghe 2009). Numirea Înaltului Comisar pentru Minorități Naționale a jucat un rol important. Activitatea acestei instituții, cu precădere sub mandatul lui Max van der Stoel, a plasat problematica romilor sub umbrela aspectelor mai ample legate de minoritățile naționale, cu precădere ca rezultat al discuțiilor privind imigrarea romilor către Europa de Vest (Guglielmo și Waters 2005). În 1994, a fost creat Punctul de contact pentru romi din cadrul OSCE, o altă structură care promovează măsuri pentru romi în toate statele participante, la fel ca și Planul de acțiune OSCE pentru romi, adoptat în 2003. De fapt, primele măsuri cuprinzătoare aplicate de guverne în favoare romilor au fost legate de constituirea unor instituții de reprezentare a minorităților naționale în sensul larg al termenului, cum ar fi legea electorală din România pentru alegerile din 20 mai 1990, înființarea Consiliului pentru Minoritățile Naționale din România în 1993, adoptarea legii LXXVII privind drepturile minorităților naționale și etnice din Ungaria în 1993 și înființarea Comisiei pentru Afacerile Romilor din Cehia în 1997.

Consiliul Europei este o altă instituție care s-a extins din punctul de vedere al discursului referitor la minoritatea națională a romilor. Chiar și înainte de 1989, Adunarea Parlamentară a Consiliului Europei a adoptat rezoluții privind situația romilor (Liegeois 1994). Prin crearea unei poziții de coordonator a activităților pentru romi în 1994 și a unui grup de specialiști pe tema romilor în 1995 (ambele ca structuri specializate) și prin adoptarea Recomandării 1203 și a Convenției cadru privind protecția minorităților naționale din 1995 ca unic document juridic aplicabil statelor membre semnatare, Consiliul Europeia contribuit la recunoașterea romilor ca minoritate națională și a asigura respectarea drepturilor conferite prin acest statut (Pogany 1999, 61–62).

Discursul privind drepturile omului a fost promovat cu precădere de donatori americani, fie agenții guvernamentale, cum ar fi USAID, IREX, sau private, precum și Institutul pentru o Societate Deschisă, fundațiile naționale Soros, Fundația Ford sau American Friends

Committee (Gheorghe 2009). Acest tip de discurs a fost inspirat de Mișcarea drepturilor civile din Statele Unite și a încercat să asocieze situația afro-americanilor cu cea a romilor din Europa. Fundațiile din SUA, cu precădere cele ale filantropului George Soros, au avut o influență majoră în regiune. Între timp, Soros a devenit cel mai mare donator privat din Europa Centrală și de Est pentru cauza romilor. În cadrul Institutului pentru o Societate Deschisă au fost înființate structuri dedicate, cum ar fi Programul pentru participarea romilor, iar fundațiile naționale au sprijinit lansarea a numeroase proiecte pentru romi și au continuat să le finanțeze. În 1996, a fost înființat Centrul European pentru Drepturile Romilor, o organizație care protejează drepturile omului, bazată pe modelul Asociației Naționale pentru Susținerea Persoanelor de Culoare din Statele Unite. Discursul privind drepturile omului a fost inițiat și promovat cu precădere de către activiștii romi, susținători ai agendei drepturilor omului. În general, politicienii și experții au fost reticenți în a utiliza discursul privind drepturile omului, considerându-l adesea prea radical.

Discursul privind drepturile minorităților s-a axat mai mult asupra problemei multiculturalismului, larg aplicată în domeniul cultural. Anterior în acest capitol, am prezentat pe scurt principalele mize ale discuției despre multiculturalism și cele mai importante critici la adresa acestuia. După cum am menționat deja, punctul slab al conceptului rezidă în faptul că nu stimulează contactul și înțelegerea reciprocă între grupurile etnice. Contrar denumirii sale, multiculturalismul promovează, de fapt, separarea și diferențierea etnică, sub eticheta recunoașterii și dreptului la organizare autonomă. Deși mulți teoreticieni percep multiculturalismul ca pe un aranjament instituțional prin care minoritățile participă la exercitarea puterii, în multe cazuri a rămas doar un vis. Este nevoie de un alt concept care să stimuleze atât contactul social dintre diversele grupuri, cât și participarea efectivă a acestora la exercitarea puterii.

Discursul privind drepturile minorităților în cazul romilor are anumite limite, determinate de excepționalismul acestei minorități. În afara limbii și culturii, problemele cu care se confruntă romii sunt mult

mai ample. Deși aspectele legate de identitate sunt o parte importantă a problemei, situația economică și socială dificilă a romilor nu trebuie ignorată. O abordare a problemelor cu care se confruntă romii prin obiectivul minorității ar limita aria de acoperire a intervenției politicilor și ar duce la ignorarea de către autorități a problemelor cu care se confruntă comunitatea, cum ar fi sărăcia extremă, șomajul, educația, condițiile precare de locuit și așa mai departe.

Discursul privind drepturile omului a pus problemele romilor pe agenda organizațiilor și guvernelor internaționale. În același timp, acest tip de strategie a avut consecințe negative pentru mobilizarea oamenilor. Un dezavantaj este observat de Gheorghe și Acton (2001, 65–67), care susțin că un astfel de discurs nu poate mobiliza romii, pentru că este un discurs reactiv îndreptat împotriva statului care nu reușește să asocieze drepturile omului cu identitatea romani. Un alt dezavantaj rezidă în tipul relației dintre diferiții deținători de interese. Organizațiile care protejează drepturile omului dezvoltă în general relații de putere pe verticală între beneficiari - membri, importanța persoanelor pe care le reprezintă organizația respectivă - și organizația ca atare ca atare Prin urmare, discursul privind drepturile omului destinat romilor nu a avut drept consecință dezvoltarea unei comunități civice caracterizată printr-un nivel ridicat de cooperare și încredere între membrii săi (Putnam 2001). Dimpotrivă, relațiile verticale de putere determină dependență, o lipsă de încredere între beneficiari și o lipsă de răspundere pentru organizație.

Exprimarea intereselor romilor din punctul de vedere al drepturilor omului văduvește de sens dezbaterea politică și concurența cu alți actori de la nivel național și local. Activiștii romi s-au concentrat exclusiv asupra statului, în loc să încerce să își negocieze interesele cu alți deținători de interese. Deși revendicările legate de drepturile omului sunt morale și legitime,activiștii romi nu au ținut seama de concurența dintre aceștia și alte grupuri din societate cu privire la conturarea agendei politice și obținerea accesului la putere și resurse. Argumentul în favoarea activiștilor romi este că nu își pot negocia propriile interese, întrucât, prin prisma caracterului lor universal, drepturile omului nu

sunt negociabile. Cu alte cuvinte, nu poți cere „mai mult" dintr-un drept la viață pentru o comunitate sau un drept „superior" la un proces echitabil, poți doar cere dreptul la viață sau dreptul la un proces echitabil pentru comunitatea proprie (Kennedy 2004). Formularea drepturilor omului nu oferă oportunități celor care o folosesc pentru negociere, pentru că acele drepturi ale omului sunt indivizibile și universale.

Discursul privind drepturile omului este unul elitist. Dintre romi, doar elitele vorbesc despre drepturile omului. Acest limbaj nu este inteligibil și nu are semnificație pentru romii de rând, care vorbesc despre problemele lor într-un limbaj mai simplu. Limbajul sofisticat utilizat de elitele romilor este adesea perceput ca o modalitate de a evita să răspundă la problemele lor ca și comunitate. Activiștii romi ar trebui să dezvolte un discurs care să îi apropie de oamenii pentru care vorbesc. Discursul ar trebui să țină seama de nevoile, de simbolurile importante și de înțelegerile specifice ale comunității de romi. Cu toate acestea, acest discurs nou ar trebui să includă și problemele mai ample cu care se confruntă alte grupuri oprimate care își doresc o schimbare socială. Ideal, ar fi un discurs care rezonează cu interesele populației majoritare.

Există și o diferență între discursul activiștilor care apără drepturile omului și cel al decidenților. Discursul privind drepturile este predominant în rândul activiștilor atunci când se discută despre romi, însă o scurtă analiză a documentelor de politici arată că problemele romilor sunt formulate în aceste documente în termeni socio-economici. Reducerea acestor discrepanțe de discurs ar putea genera o mai strânsă cooperare între activiști și decidenți și o reconciliere între cele două categorii care sunt adesea văzute drept conflictuale și ireconciliabile.

Din punctul meu de vedere, cea mai importantă provocare când vine vorba de drepturile omului pentru romi este incapacitatea de a se adapta în mod coerent la proiectarea percepției identității etnice a romilor. Activiștii romi preferă să folosească un limbaj specializat pentru a încadra situația romilor din punctul de vedere al drepturilor conferite

prin lege, al accesului la aceste drepturi și al discriminării contrare acestor drepturi. Acest limbaj, însă, oferă foarte puține soluții la problemele cu care se confruntă romii și nu este pe deplin înțeles de romii de rând. Mai mult, discursul privind drepturile omului subliniază victimizarea celor pentru care vorbește, privindu-i astfel pe romi de reprezentare și de un sentiment de mândrire ca indivizi și comunitate. Provocarea rezidă în construirea unei identități etnice folosind limbajul drepturilor. O soluție posibilă a fost sugerată de Nicolae Gheorghe: "Activiștii romi care încearcă să redefinească identitatea romani în spațiul public ar trebuie să identifice acele resurse și măsuri posibile care duc la identificarea pozitivă a diferitelor grupuri de romi, evitând victimizarea și generalizarea sa la toate grupurile de romi" (2009).

2.5.4 Discursul incluziunii

Incluziunea socială a fost un concept central al politicilor pentru romi de la începutul anilor 2000—perioada de preaderare la Uniunea Europeană. După cum arată Levitas, promovarea incluziunii sociale a devenit un obiectiv strategic al politicilor sociale după summit-urile UE de la Lisabona și Nisa din 2000 (2005, 190). Analizarea semnificației incluziunii sociale în contextul modificărilor introduse de aceste două evenimente și cerințe UE care impune Statelor membre să depună un raport bianual cu privire la politicile de incluziune sociale, Levitas (2003, 3) constata că „deși aceste planuri sunt numite planuri de incluziune socială, ele sunt, de fapt, parte a unei strategii UE contra excluderii sociale." Astfel, pentru a înțelege semnificația incluziunii sociale, trebuie să examinăm mai întâi semnificația excluziunii sociale. Analizând politicile UE și din Marea Britanie, Levitas a identificat trei discursuri privind excluziunea socială (Levitas 2003; Levitas 2005). Primul este cel al redistribuirii (RED), care vede excluziunea socială ca pe o consecință a sărăciei. Al doilea este discursul integrării sociale (SID), care este opus excluderii sociale și în cazul căruia activitatea profesională plătită reprezintă mijlocul principal de integrare a indivizilor în societate. Acest

discurs era prezent în documentele UE la mijlocul anilor 90. Al treilea discurs cu privire la excluziunea socială este discursul moral al clasei inferioare (MUD), care se bazează pe cauzele morale și culturale ale sărăciei și se axează pe cazurile de dependență de familie, mai degrabă decât de piața muncii. RED este un discurs care percepe excluziunea socială ca depășind semnificația sărăciei, mai degrabă ca fiind „dinamic, procedural, multidimensional și relațional", implicând că „discriminarea și excluderea se pot număra printre cauzele sărăciei", dar că „sărăcia rămâne problema principală" (Levitas 2003, 4). Redistribuirea necesară pentru combinarea inegalității sociale poate fi obținută prin alocarea beneficiilor sociale (Levitas 2005, 14). Discursul MUD a apărut în critica Noilor drepturi a statului social, care este strâns legat de conceptul de clasă inferioară și care ar prezenta anumite caracteristici de grup, cum ar fi reprezentarea celor excluși social ca un grup social distinct din punct de vedere cultural față de masă. Acest discurs se axează pe comportamentul individual și ignoră structurile sociale existente și inegalitatea. Vede beneficiile care fiind în final nocive pentru beneficiarii lor, care devin dependenți de ele (Levitas 2005, 21). Referitor la discursul SID, acesta limitează definiția excluziunii sociale la angajare, însă ignoră inegalitățile de venituri dintre indivizi, inclusiv inegalitățile de gen și nu ține seama de beneficiile sociale ca o modalitate eficientă de combatere a sărăciei (Levitas 2005, 27).

Aceste tipuri de discursuri reprezintă cazuri ideale și, în realitate, există adesea o combinație a lor. În plus, se pot schimba în funcție de situație. De exemplu, după cum arată Levitas, în anii 1980 și la începutul anilor 1990, discursul cel mai uzitat era RED. La mijlocul anilor 1990, a existat o trecere către SID, iar după adoptarea Agendei de la Lisabona, discursul predominant legat de incluziunea socială din UE a devenit SID combinat cu RED, în timp ce MUD a rămas un discurs dificil de adoptat. Cu toate acestea, mulți politicieni și experți din UE utilizează un discurs de tipul MUD atunci când adoptă tema incluziunii sociale a romilor, în care cultura socială joacă un rol important în explicarea situației lor curente.

Astfel de politicieni pot fi regăsiți în Franța și Italia, dar și printre figurile publice din alte țări (Sigona 2005).

Analizând cele mai relevante documente ale Uniunii Europene după summit-ul de la Nisa din decembrie 2000, Florin Moisa a identificat două dimensiuni principale ale definiției incluziunii sociale, ca un proces continuu:

> 1. care se asigură că oricine, indiferent de experiență sau de circumstanțele de viață, reușește să își atingă potențialul deplin;
> 2. prin care societatea încearcă să reducă inegalitățile, să promoveze coeziunea socială și să pună în echilibru drepturile și responsabilitățile individului.

Incluziunea socială garantează că cei care se află într-o situație de sărăcie și excluziune socială:

> • au acces la oportunități și la resursele necesare pentru a participa pe deplin la viața economică, socială și culturală și pentru a se bucura de un nivel de trai și de o bunăstare considerate normale în societatea în care trăiesc;
> • participarea la luarea deciziilor care le afectează viața cotidiană și drepturile fundamentale. (Moisa 2012, 49–50)

În cadrul procesului de promovare a incluziunii sociale în Uniunea Europeană, fiecare Stat membru și-a definit grupurile vulnerabile corespunzătoare, romii fiind unul dintre cele mai vulnerabile grupuri din Europa. Cu toate acestea, incluziunea socială și vulnerabilitatea rămân neclare la nivel conceptual. Având în vedere indicatorii de incluziune socială aprobați de Consiliul Europei la Laeken în decembrie 2001, este ușor de văzut că incluziunea socială așa cum este ea utilizată în UE promovează politicile de activare pe piața muncii ca modalitate de combatere a sărăciei și excluziunii sociale. Deșiindicatorii sunt prezentați în trei pachete, veniturile și accesul la piața muncii constituie indicatorii principali, în timp ce ceilalți indicatori au un rol secundar în

susținerea politicilor de activare (Atkinson et al. 2004). Acest sens poate fi dedus din analiza documentelor de politică socială europene, cu precădere Strategia UE 2020, care se centrează pe creșterea economică și crearea de locuri de muncă. Referitor la vulnerabilitate, nu există nicio definiție unanim acceptată la nivelul UE, însă semnificația conferită prin documentele referitoare la incluziunea socială face trimitere către acele grupuri care au un risc mai ridicat de sărăcie și excluziune socială față de populația generală. Pe lângă definițiile vagi ale incluziunii sociale și vulnerabilității, este neclar cum vor reuși politicile sociale bazate pe aceste concepte să reducă inegalitățile sociale. Huub van Baar consideră că discursul referitor la activare este unul tipic pentru dezvoltare, care se axează pe crearea de locuri de muncă, deși, pe termen lung, creează dependență socială. Aceste politici le-au permis angajatorilor să recruteze forță de muncă mai ieftină și mai ușor de exploatat. Participanții la aceste programe sunt eliminați de pe piața muncii și integrați în aceste programe de activare (van Baar 2010; 2001). Pentru că romii sunt în general prezenți în număr mare în aceste programe de activare, van Baar descrie astfel de programe ca o formă de „guvernanță neoliberală bază pe etnie, care conferă o dimensiune rasială formării claselor sociale în era post-comunistă, naturalizează diferențele etnice și menține, în loc să reducă, „meteahna" majorității de a sub-umaniza sau dezumaniza romii" (van Baar 2010, 202). Cu alte cuvinte, aceste programe pentru stimularea angajării în rândul grupurilor vulnerabile au ca efect menținerea inegalităților sociale și crearea dependenței sociale în aceste grupuri.

Din punctul de vedere al structurării și conceperii vulnerabilității și incluziunii sociale a acestor grupuri, există o nevoie de a regândi urgent aceste concepte și soluțiile propuse la adresa lor. Există anumite grupuri care sunt dezavantajate din cauza stigmei atașată acestora, cum ar fi persoanele LGBTIQA, persoanele cu HIV și romii. Unele dintre aceste persoane nu sunt sărace și nu se confruntă în mod deschis cu probleme în accesarea serviciilor publice, însă, din cauza stigmatizării, sunt vulnerabile și pot fi victime ale discriminării și excluziunii sociale, în ciuda educației și statutului lor social.

Aceste grupuri sunt diferite de alte grupuri vulnerabile sau dezavantajate din punctul de vedere al stigmatizării în spațiul public. Anumite grupuri se confruntă cu un nivel mai ridicat de respingere publică decât altele. Vizibilitatea anumitor caracteristici este un factor care contribuie la situația lor vulnerabilă. Prin urmare, politicile de reducere a vulnerabilității și excluderii trebuie să țină seama de mecanismele excluziunii sociale și trebuie să fie diferențiate în funcție de factorii care contribuie la excluziunea socială. Ceea ce unește, de fapt, aceste grupuri sociale, este capacitatea lor limitată de a-și face auzită vocea și de a se asigura că interesele lor sunt incluse în interesul general al societății per total. Din acest punct de vedere, prima caracteristică a combaterii excluziunii sociale ar trebui să țină seama de participarea grupului la afacerile publice, cu precădere în aspecte care le vizează interesele majore. Deși dimensiunea participativă este prezintă în definirea incluziunii sociale, aceasta este ignorată atunci când vine vorba de documentele de politică și practicile relevante. Discriminarea contra grupurilor vulnerabile ar trebui combătută nu doar la nivel individual, dar și la nivelul mai vast al discriminării instituționale și structurale. O societate incluzivă necesită eliminarea factorilor structurali care generează inegalități sociale (Dani și Haan 2008, 14). Neil Thomson (2006) a arătat cum funcționează discriminarea la nivel personal, cultural, social și a susținut că discriminarea nu poate fi eliminată fără implementarea unor modificări la toate cele trei niveluri. Având în vedere nivelul antițigănismului din societățile europene, combaterea discriminării ar trebui să devină una dintre principalele priorități pentru politicile de incluziune socială.

Nu se poate nega existența unui statul socio-economic inferior al grupurilor vulnerabile. După cum sugerează Morag Goodwin (2009, 14), axarea doar pe nivelul de discriminare contra romilor nu va rezolva problematica romilor: „Deși discriminarea este incontestabilă, aceasta nu ține seama de interacțiunea dintre prejudecăți și dezavantajul socio-economic care se creează și se promovează reciproc." Fără a nega rolul discriminării decidenții nu își pot permite să ignore sărăcia, condițiile precare de trai și alți indicatori socio-economici care afectează romii din

rațiuni ideologice, politice și etnice personale. Prin urmare, incluziunea socială trebuie să țină seama de aceste aspecte și nu doar de nivelul de activare a pieței muncii. Mai mult, un anumit nivel de flexibilitate în abordarea acestor probleme sociale și economice este necesar pentru a permite stabilirea unei liste de priorități la nivel local, conform nevoilor specifice fiecărei comunități de romi.

2.6 Concluzie

Am demonstrat necesitatea unei astfel de abordări critice în elaborarea politicilor pentru romi folosind teoria design-ului politicilor publice. În primul rând, o abordare critică ar trebui să se axeze pe perspectiva celor care sunt ținta politicii. Conceperea politicii se axează nu doar pe conținutul politicilor, dar și pe modul în care grupurile sociale ca atare sunt percepute în plan social. Cadrul teoretic dezvoltat de Schneider și Ingram se axează pe impactul percepțiilor sociale ale populației țintă și pe utilizarea anumitor „cunoștințe" ale problemelor cu care se confruntă populația țintă în conținutul politicii și ale sarcinilor și beneficiilor. Aceștia propun un cadrul evaluativ mai amplu pentru politici, axându-se pe aspecte ce țin de justiție, instituții democratice, cetățenie și soluționarea problemelor.

Am arătat dificultățile teoretice în încadrarea romilor ca parte a paradigmelor mai ample ale politicilor europene: paradigma recunoașterii și a redistribuirii, egalitatea, gestionarea conflictului etnic și multiculturalismul. Toate aceste concepte și paradigme prezintă limitări atunci când sunt aplicate romilor. Apoi, am analizat construcția socială a romilor cu diferitele modele de politici propuse de experți și am constatat că romii sunt adesea interpretați în termeni negativi chiar în politici ca atare. Și, în fine, am discutat despre discursurile și conceptele utilizate în elaborarea politicilor pentru romi după căderea comunismului. Analiza mea cu privire la aceste discursuri arată limitările acestora în încadrarea romilor și necesitatea dezvoltării unui cadru mai cuprinzător pentru includerea problemelor cu care se confruntă romii

pentru a permite crearea unei coaliții cu alte grupuri interesate de schimbarea socială.

Acest capitol ne-a adus mai aproape de „marea" întrebare inițială pe care o adresează această carte - de ce eșuează politicile europene pentru romi - din perspectiva studiilor referitoare la politici. Construcția socială a romilor în cadrul elaborării politicilor corespunde portretului negativ al romilor în societatea mai largă, așa cum au arătat primul și acest al doilea capitol. Modul în care sunt percepuți romii în societate în cadrul elaborării politicilor, precum și în contextul social mai amplu influențează conceperea, implementarea și impactul politicilor pentru romi. În capitolele următoare, voi demonstra modul în care aceste două abordări critice ale elaborării politicilor pentru romi, inspirate de Teoria Critică a Raselor și de teoria design-ului politicilor publice, ar putea fi combinate pentru a analiza elaborarea politicilor în trei studii de caz.

Capitolul III

Politicile pentru romi din Cehia, Ungaria și România

Pentru o înțelegere clară a politicilor curente pentru romii din Europa, trebuie să analizăm contextul în care au apărut aceste politici, istoria politicilor pentru romi din anumite țări și factorii externi care le-au influențat. Pentru o analiză aprofundată a politicilor pentru romi, am ales trei studii de caz: Cehia, Ungaria și România, în anii care au urmat căderii regimului comunist. Politicile pentru romi din perioada Imperiului Habsburgic, din perioada interbelică și cea a regimului comunist nu sunt analizate aici, întrucât lucrarea este dedicată contextului democratic în care se presupune că elaborarea politicilor a fost un proces deliberativ.

Aceste țări au o lungă istorie de politici pentru romi, o dezvoltare similară după Al Doilea Război Mondial și toate au abordat romii ca pe o problemă socială în ultimii ani. Deși există diferențe regionale și diversitate între romii care trăiesc în aceste țări, voi analiza procesele de elaborare a politicilor pentru romi în sens larg, pentru a identifica paradigmele care stau la baza acestora, modelele de încadrare și categorizare a romilor, factorii specific de mediu care au influențat abordările politicilor privind problemele romilor și asemănările din discurs.

În ultimele trei decenii, au existat trei runde de elaborare a politicilor pentru romii din Europa în aceste trei țări. Prima rundă a fost

în anii 1990 și s-a referit la obiectivele strategice ale integrării euroatlantice: alăturarea la Consiliul Europei, NATO și, cel mai important, aderarea tuturor celor trei țări la UE. Țările candidate cu populații semnificative de romi au trebuit să extindă programele naționale sau strategiile pentru romi pentru a respecta criteriile politice UE privind democrația și drepturile omului necesare pentru toate statele membre noi. Prin urmare, toate cele trei țări și-au extins strategiile naționale pentru romi.

A doua rundă de elaborare a politicilor pentru romi a avut loc în timpul Deceniului de incluziune a romilor (2005–2015). Deceniul a fost o inițiativă susținută de Banca Mondială de Fundațiile pentru o Societate Deschisă și de alte organizații internaționale, prin intermediul cărora prim-miniștrii din nouă țări s-au angajat să elimine discrepanța dintre romi și neromi într-un interval de zece ani. Pentru a atinge acest obiectiv, guvernele participante au desemnat planuri naționale de acțiune în patru zone: educație, angajare, sănătate și locuințe. A doua rundă de elaborare a politicilor pentru romi s-a bazat pe o cooperare și coordonare mai strânsă între țările participante comparativ cu prima rundă, cu vizite regulate pe teren, tururi de studiu și împărtășirea de experiențe între decidenți. Din nou, cele trei țări din prezentele studii de caz au făcut parte din Deceniul de incluziune a romilor.

A treia rundă de elaborare a politicilor pentru romi - și cea mai cuprinzătoare - a fost adoptarea de către Comisia Europeană a Cadrului UE pentru strategiile naționale de integrare a romilor până în 2020 (5 aprilie 2011), avizate ulterior de către Consiliul European. Conform prevederilor Cadrului UE, tuturor statelor membre UE, inclusiv Cehia, Ungaria și România Romania, li s-a solicitat să adopte strategii naționale pentru îmbunătățirea situației romilor. Conform Cadrului UE, nivelul de coordonare între decidenți a fost mai mare ca niciodată, incluzând împărtășirea experiențelor referitoare la politici, conceperea și implementarea proiectelor internaționale finanțate de UE pe întregul continent și consultări pe tema problemelor cu care se confruntă romii la cele mai înalte niveluri politice. Adoptarea Cadrului UE a fost un moment istoric fără precedent în istoria romilor din Europa.

Cele trei țări reprezentate în acest studiu de caz ar putea fi considerate reprezentative pentru politicile UE pentru romi și pentru experiențele diversificate ale statelor membre UE în gestionarea problemei romilor. Toate cele trei state au o experiență semnificativă în elaborarea de politici democratice destinate romilor în ultimii douăzeci și cinci de ani, participând activ la cele trei valuri de elaborare a politicilor destinate romilor. Au fost considerate ca modele de succes pentru democratizarea, protecția drepturilor omului și gestionarea diversității și minorităților etnice. Cele trei state au modele diferite de reprezentare a romilor cu niveluri diferite de oportunități de participare a romilor, sistemul maghiar al auto-guvernării minorităților fiind cel mai complex. Romii din aceste țări reprezintă un procent semnificativ în Ungaria și România și doar o minoritate restrânsă în Cehia, conform cifrelor oficiale. Diversitatea romilor din aceste țări și nivelul diferențelor dintre diferitele sub-grupuri variază semnificativ: În Ungaria există o divizare clară între grupurile de romi bazată pe limba pe care o vorbesc; în România, cel mai important factor de diferențiere este gradul de asimilare al diferitelor grupuri și există și un nivel ridicat de diversitate în rândul sub-grupurilor de romi cu o diferențiere medie între acestea, pe când în Cehia cei mai importanți factori de diferențiere rezidă în originea sub-grupurilor romilor, cu un nivel redus de separare între sub-grupuri.

Capitolul de față analizează prima și a doua rundă de elaborare a Politicilor pentru romi din Europa, axându-se pe cele trei țări menționate în titlu, ca studii de caz. Cadrul UE va fi analizat în capitolul următor. Acest tip de analiză cuprinzătoare - bazată pe cele trei runde de elaborare a politicilor - oferă avantajul că explică diferențele specifice în elaborarea politicilor pentru romi, dincolo de nivelul ridicat de coordonare și de abordarea solicitată de UE, precum și că identifică o continuitate în abordarea problemelor cu care se confruntă romii și asemănările legate de încadrarea și categorizarea romilor ca subiecți ai acestor politici.

3.1 Cehia

În anii dintre „Revoluția de catifea" și sfârșitul Cehoslovaciei, romii au reprezentat o parte semnificativă a discursului public doar în 1990, datorită nevoii mai presante de a renegocia relația dintre cehii și slovacii din fosta Cehoslovacie. Relațiile de putere dintre cehi și slovaci au reprezentat o chestiune importantă de la crearea statului cehoslovac după Primul Război Mondial și o problemă recurentă în regiune (Heimann 2010). După Al Doilea Război Mondial, politicile față de minoritățile din Cehoslovacia au fost menite să creeze un stat național omogen între cele două națiuni. Acest deziderat s-a realizat prin expulzarea a 2,5 milioane de germani, 75.000 de maghiari și a unui număr mai mic de polonezi. Cu toate acestea, chestiunea minorității rutenilor a fost rezolvată prin cedarea de către Cehoslovacia a teritoriului aferent regiunii autonome a rutenilor, care aparținuse Cehoslovaciei în perioada interbelică și a fost încorporată în Ucraina sovietică la finalul celui de-al Doilea Război Mondial. Deși majoritatea covârșitoare a evreilor și romilor de pe teritoriul Cehiei fuseseră exterminați în timpul războiului, un număr semnificativ de romi și evrei locuiau în continuarea în Slovacia, care, spre deosebire de Protectoratul Boemiei și Moraviei, a optat pentru o altă politică de opresiune a minorităților, conform căreia romii și evreii de aici au fost duși în lagăre de muncă forțată în loc să fie exterminați (Heimann 2010). Noile politici demografice și industrializarea Cehoslovaciei au facilitat mutarea unui număr mare de romi din Slovacia către regiuni mai înstărite din Cehia . Acești romi au fost cazați în casele populației expulzate. Noile politici referitoare la locuințe, combinate cu politicile comuniste privind munca forțată și beneficiile aduse de acestea au stimulat migrația internă a romilor din Slovacia, în Cehia (Guy 1975).

Romii au fost recunoscuți în fapt ca o minoritate națională în Cehoslovacia după căderea regimului comunist. Apoi, referendumul din 1991 de la nivel federal a recunoscut romii ca grup minoritar distinct. După scindarea Cehoslovaciei din 1993, Cehia a recunoscut romii ca pe o minoritate națională, prin Legea 273/2001 privind

drepturile minorităților naționale. Legea definea minoritatea națională ca „un grup de cetățeni cehi care locuiesc în ceea ce este acum Cehia și care sunt diferiți de ceilalți cetățeni, de obicei, prin prisma originii etnice comune, a limbii, culturii și tradițiilor, care reprezintă o minoritate substanțială din populația totală și, în același timp, solicită să fie considerați drept minoritate națională pentru păstrarea și dezvoltarea propriei diversități, limbi și culturi și declararea intereselor lor în calitate de grup" (OSI 2002). Deși legea nu detalia criteriile în baza cărora o minoritate poate fi declarată ca atare, autoritățile au aplicat prevederile acesteia în cazul romilor.

După alegerile din 1990, un număr de 11 reprezentanți romi au fost aleși în Parlamentul Federal al Cehoslovaciei și în parlamentele regionale ale celor două regiuni — pe listele partidelor principale și în coaliție cu organizațiile romilor (Vermeersch 2006). Conducerea politică cunoștea deja probleme cu care se confruntau romii, pentru că o parte dintre acestea au fost discutate și incluse în Carta 77 - cum ar fi prezența excesivă a copiilor romani în școlile speciale și inegalitățile dintre romi și neromi în Cehoslovacia. După cum arată Sobotka, guvernul a organizat o serie de ateliere bazate pe practicile de tranziție de succes, care au acoperit cinci teme principale: „(1) recunoașterea romilor ca minoritate națională și promovarea respectului pentru drepturile omului în rândul romilor și la nivel mai extins, (2) dezvoltarea politicii de stat pentru romi; (3) crearea instituțiilor de stat responsabile pentru politicile pentru romi, (4) schimbarea sistemului educațional pentru promovarea respectului pentru diferențele dintre copiii romi și ne-romi și (5) recunoașterea faptului că romii reprezintă subiectul și obiectul conflictului interetnic și crearea unor programe educaționale menite să estompeze stereotipurile negative asociate romilor și prejudecățile referitoare la aceștia" (2001, 5). Aceste discuții, la care au participat și reprezentanții romilor, au dus la Rezoluția 619/1991 „Principiile guvernului privind politica federală cehă și slovacă referitoare la minoritatea romilor", prin care Prim-ministrul adjunct și Ministrul Muncii și al Afacerilor Sociale au primit misiunea de a formula programe centralizate pentru instituții dedicate problemelor romilor, educația

privind toleranța, drepturile omului și educația copiilor romi (Sobotka 2001, 5). Reacția la nivel federal a fost urmată de rezoluțiile de la nivelul statului, unde atât guvernul ceh, cât și cel slovac au adoptat rezoluțiile. Guvernul ceh, prin Rezoluția 463/1991, a solicitat Ministerului Muncii și Afacerilor Sociale să dezvolte măsuri concrete pentru integrarea romilor, în timp ce guvernul slovac, prin Rezoluția 153/1991 a stabilit măsurile care trebuie luate pentru îmbunătățirea educației romilor, a sistemelor de asigurare socială, angajare, cultură și locuințe (Sobotka 2001), implementarea acestor două documente a fost întârziată de statul cehoslovac. Sobotka relatează că după scindarea Cehoslovaciei, guvernul ceh nu a mai fost foarte interesat de problemele romilor, transferând responsabilitatea de la ministere la instituții consultative, cum ar fi Consiliul Naționalităților înființat în 1994 prin Rezoluția 259/1994. Această schimbare s-a datorat principiului civic așa cum este acesta interpretat în noua constituție, care promovează o abordare bazată pe cetățenie ce ignoră diferențele rasiale și etnice (Sobotka 2001).

Autoritățile s-au arătat interesate de romi din punctul de vedere al dezvoltării socio-economice a acestora și au definit problemele romilor ca o chestiune socială, continuând tradiția integrării sociale începută în 1970 prin Decretul 279[1] (Friedman 2004, 13) și Decretul 231[2] din 1972 (Horakova 1997, 17).

Cu toate acestea, Vermeersch interpretează această abordare mai recentă ca fiind diferită de cea a autorităților comuniste anterioare, deoarece nu vizează asimilarea (2004). Însă diferența pare a rezida mai degrabă în lipsa unor motive ideologice și represive pentru noile politici într-o nouă paradigmă a politicilor care ar fi reprezentat o abordare substanțial diferită.

1_Decretul 279/1970 a recunoscut romii ca pe un grup distinct din Cehoslovacia și a propus un concept de activitate socială și culturală (Horakova 1997, 17).

2_Decretul 231/1972 a stabilit sarcina integrării sociale a „populației de țigani" sau a „populației cu un nivel redus de integrare". Au existat o serie de decrete, cu precădere în anii 80, menite să sprijine integrarea socială a romilor. După cum menționa Horakova (1997, 18), „Principalul scop al statului socialist a fost acela de a crea o personalitate socialistă fără diferențieri, diferențe religioase, memorie istorică și identitate. Crearea consensului social cu privire la ideologia statului unic, de ex., marxism-leninismul era obiectivul suprem la vremea respectivă".

Mai mult, scindarea statului federal a permis excluderea romilor de pe agenda guvernului timp de mai mulți ani, prin adoptarea unei politici de neutralitate etnică - principiul civic, combinată cu anumite practici birocratice, cum ar fi cerințele referitoare la cetățenie. Natura represivă a politicilor integraționiste din perioada comunistă a fost înlocuită cu cea exclusivistă specifică perioadei post-comuniste, însemnând că abordarea social-integraționistă a reprezentat, în final, doar o fază intermediară.

Astfel, cea mai importantă chestiune în Cehia anilor 1990 a fost cea a cetățeniei. După scindarea Cehoslovaciei în 1993 în două state separate, noua lege a cetățeniei a restrâns accesul romilor la cetățenia cehă și, astfel, la prea multe alte drepturi. Legea privind obținerea sau pierderea cetățeniei cehe adoptată în decembrie 1992, cu numai trei zile înaintea scindării Cehoslovaciei, s-a bazat pe legea privind cetățenia din 1969 și a conferit cetățenilor cehoslovaci denumirea de „cehi" sau „slovaci" în funcție de locul nașterii. Astfel, cei născuți după 1969 au moștenit această denumire de la părinții lor, iar noua lege a cetățeniei cehe prevedea acordarea automată a cetățeniei doar celor desemnați drept „cehi" conform legii din 1969. Cei identificați drept „slovaci" conform acestei legi puteau solicita cetățenia cehă cu condiția să nu fi avut cazier judiciar în ultimii cinci ani și doar dacă puteau furniza o dovadă că au locuit în Cehia cel puțin doi ani. În ciuda sprijinului oferi de anumite organizații, un număr mare de romi nu îndeplineau aceste criterii și, prin urmare, nu aveau acces la cetățenie și la drepturile conferite de aceasta. Astfel, deși anumite persoane erau născute și crescute în Cehia, acestea erau excluse din comunitatea politică prin noua lege. Mulți romi au fost considerați ca aparținând de Slovacia, o țară a cărei singură legătură cu cealaltă era locul de naștere al părinților. Un alt neajuns major al legii cetățeniei era cerința unui cazier curat în ultimii cinci ani, indiferent de tipul de infracțiuni comise sau de gravitatea acestora (Siklova și Miklusakova 1998). Astfel, o persoană care comisese o infracțiune gravă cu șase ani înainte putea obține cetățenia, în timp ce o persoană care comisese o infracțiune mai puțin gravă în cei cinci ani anteriori promulgării noii legi nu se califica.

Aceste două criterii au avut un impact devastator asupra romilor. În esență, deși două treimi dintre cei două până la trei sute de mii de romi care locuiau în Cehia în 1993 erau născuți și crescuți în Cehia, conform noii legi, aceștia erau cetățeni străini și aveau obligația de a solicita din nou cetățenia. Un raport din 1994 al Conferinței privind securitatea și cooperarea din Europa, citat de Nadya Nedelsky, afirmă că „așa cum o recunosc și oficiali cehi, aproape fiecare persoană căreia i se refuză cetățenia cehă conform noii legi este rom" (2003, 96). Modificarea legii cetățeniei din 1996 și renunțarea la cerința privind cazierul judiciar nu a fost însoțită de o simplificare a procedurii de obținere a cetățeniei sau de o implicare mai activă a instituțiilor statului în facilitarea accesului la cetățenie. Principalele instituții care ofereau asistență erau organizațiile non-guvernamentale (Siklova și Miklusakova 1998). Doar modificările aduse în 1999 - care au declarat că toți cei care erau rezidenți ai Cehiei în 1993 se puteau califica pentru naționalitate - au pus capăt crizei cetățeniei și excluziunii legale a romilor din comunitatea politică. Această practică de excludere a romilor a atras critici constante din partea Consiliului-Europei, Conferinței pentru Securitatea șI Cooperarea în Europa, a UE, a Federației pentru Drepturile Omului de la Helsinki, a Centrului European pentru Drepturile Romilor și a altor organizații, precum și din partea multor țări, cu precădere Statele Unite, Canada și Marea Britanie. Deși unii autori susțin că excluderea romilor de către cehi de la obținerea cetățeniei a fost intenționată (Cashman 2007; Siklova și Miklusakova 1998) sau, cel puțin, bazată pe cunoașterea deplină a consecințelor de către guvernul ceh la început (Nedelsky 2003), acest lucru nu a fost recunoscut niciodată public de către niciun oficial ceh.

În octombrie 1997, după o serie de dezbateri și după câteva dezbateri între activiștii romi și Ministrul Pavel Bratinka cu privire la un studiu solicitat de acesta, oficialul a prezentat un raport cu privire la situația comunităților de romi din Cehia guvernului ceh. Raportul a fost realizat în contextul intensificării criticilor la adresa legii privind cetățenia și al creșterii numărului atacurilor grupurilor neonaziste, cunoscute sub denumirea de „skinheads", contra romilor, accentuate

de incapacitatea generală a poliției, procuraturii și sistemului judiciar de a pedepsi infractorii în cele mai multe dintre cazuri. Drept urmare, în primăvara lui 1997, un val de imigranți romi cehi au solicitat azilul politic în Marea Britanie și Canada, ceea ce a dus la critici puternice din partea acelor guverne cu privire la situația romilor din Cehia. Raportul, cunoscut sub denumirea de „Raportul Bratinka", propunea un total de 36 de măsuri cu implementare imediată sau până la finalul anului, pentru contracararea atacurilor contra romilor - atacuri care erau considerate ca expresii ale discriminării și intoleranței extinse - și pentru îmbunătățirea accesului romilor la piața muncii și la educație. Aceste măsuri au inclus o mai bună selecție a reprezentanților poliției, care aveau să includă romi, prevenirea formării de grupuri organizate bazate pe baza discursurilor instigatoare, precum și combaterea criminalității și abuzului de stupefiante în comunitățile de romi. Discriminarea, intoleranța și accesul la piața muncii și la educație erau considerate drept aspecte centrale ale situației romilor (Cashman 2007). Înainte de adoptarea de către guvern înaintea datei de 29 octombrie 1997, raportul a fost modificat pentru că membrii guvernului au considerat că tonul era prea critic. Cu toate acestea, Vermeersch (2006, 83) subliniază importanța raportului ca fiind prima încercare de a prezenta date referitoare la discriminarea și sărăcia în rândul romilor, dar și o critică a activității guvernului din punctul al protejării minorităților etnice, sugerând crearea unor instituții dedicate elaborării politicilor pentru romi.

Ca urmare a dezbaterilor privind raportul Bratinka, guvernul ceh a înființat Comisia interministerială pentru problemele romilor prin Rezoluția 581/1997, pentru a promova reprezentarea romilor la nivelul guvernului. Componența comisiei a fost stabilită pe baza principiului parității reprezentanților romi și ai guvernului, de obicei miniștri adjuncți. În 2001, prin Rezoluția 14/2001, această structură a devenit Consiliul guvernului pentru problemele comunităților de romi, care prevedea ca acest consiliul nou format să fie condus de Ministrul pentru Drepturile Omului, asistat de un reprezentant rom. Comisia și consiliul erau instituții consultative permanente, al căror scop era acela de a

susține guvernul în dezvoltarea și actualizarea politicilor pentru romi și de a oferi informații și date cu privire la situația romilor și la implementarea politicilor la nivel local. Consiliul Naționalităților a fost reiterat în 1998 prin Decretul 132 ca instituție consultativă pentru minoritățile naționale. În 2001, acesta a devenit Consiliul pentru Minoritățile Național, incluzând 12 reprezentanți ai minorităților, printre care și romi. La finalul lui 1998, a fost înființat Consiliul pentru Drepturile Omului, ca organism consultativ pentru supravegherea implementării prevederilor relevante și a legislației internaționale. Din 1998, conform unei recomandări a raportului Bratinka, structurile regionale ale guvernului din Cehia au început să apeleze la consilieri romi, iar până în 1999 toate cele 81 de districte aveau consilieri romi, deși doar jumătate dintre aceștia aparțineau minorității romilor (Cashman 2007, 63). Vermeersch a interpretat această nouă abordare a guvernului ceh ca reprezentând o excepție de la principiul cetățeniei și al recunoașterii principiului etnic (2006, 84).

În aprilie1999, guvernul a adoptat un proiect propus de Comisia interministerială pentru romi, intitulat, în mod bizar, „Conceptul politicilor guvernului pentru membrii comunității romilor pentru integrarea socială a acestora." Acesta prevedea 12 obiective care trebuie implementate de către guvern în următoarele două decenii:

1) eliminarea discriminării; 2) acțiunea afirmativă (sau „discriminarea pozitivă"); 3) drepturile garantate ale indivizilor și grupurilor minoritare; 4) includerea culturii și istoriei romilor în educația generală a tuturor copiilor; 5) reforma educației pentru a asigura egalitatea totală a copiilor romi în sistem; 6) participarea romilor la procesul decizional privind aspectele ce țin de comunitatea romilor; 7) furnizarea de consiliere juridică, socială și psihologică gratuită; 8) educația bazată pe toleranță în toate școlile „destinată construirii unei societăți multiculturale"; 9) instruirea judecătorilor și celor care lucrează în sistemul judiciar cu privire la rasism și problemele romilor; 10) căutarea de metode pentru coexistența etnică; 11) subvenții pentru grupuri non-profit care oferă programe de educație socială tinerilor romi; și 12) o politică de angajare care să reducă șomajul în rândul

romilor, punând accentul pe „motivarea pozitivă a oamenilor pentru a lucra". (Nedelsky 2003, 105)

Această propunere a subliniat necesitatea autonomizării romilor prin respectul pentru tradițiile și cultura lor, cu consecința directă a ignorării unor „aspecte importante, cu precădere locuințele, segregarea și alte aspecte sociale care au fost abordate doar tangențial" (OSI 2002, 131).

Pe baza raportului Bratinka și a conceptului propus din aprilie 1999, supus mai multor revizuiri, în 14 iunie 2000, guvernul a adoptat „Conceptul politicii guvernamentale față de membrii comunității romilor pentru integrarea socială a acestora." Scopul principal al acestui program guvernamental a fost acela de „a obține o coexistență fără confruntări între comunitățile de romi și restul societății" în următorii 20 de ani. Integrarea a fost mijlocul pentru atingerea acestui obiectiv. Politicile guvernamentale au inclus și o componentă de dezvoltare a identității și sprijin pentru cultura și tradițiile romilor. Documentul era structurat în 12 capitole: premisele de bază, discriminarea rasială, instituțiile, măsurile compensatorii în domeniul angajării și locuințelor, limba și cultura romani, școlile, educația multiculturală, îmbunătățirea siguranței pentru romi, cercetarea privind coexistența diferitelor grupuri etnice, centre civice de consiliere, organizații non-guvernamentale și, desigur, concluzii. Acesta solicita și o revizuire anuală bazată pe experiența implementării.

Conceptul 2000 recunoștea faptul că discriminarea romilor a fost nu doar o problemă în practica de zi cu zi, dar și un factor istoric care explică situația curentă a romilor și includea măsuri compensatorii pentru depășirea acestei nedreptăți. Cele șapte obiective menționate în acest document au fost păstrate în diferite forme, după cum urmează: a) garantarea siguranței romilor și a comunităților romani; b) eliminarea obstacolelor „externe", a tuturor formelor externe de discriminare contra indivizilor sau grupurilor definite prin rasă, culoare, naționalitate, limbă sau apartenența lor la o națiune sau la un grup etnic; c) eliminarea obstacolelor „interne", cum ar fi dezavantajele educației; d) reducerea șomajului și îmbunătățirea condițiilor de trai și a

sănătății; e) creșterea implicării romilor în procesul decizional pe teme referitoare la comunitatea romilor; f) asigurarea dezvoltării culturii romilor și a limbii romani; g) crearea unui mediu tolerant în care apartenența la un grup definită de rasă, culoare, origine națională (etnie), limbă sau apartenența la o națiune nu reprezintă motive pentru adoptarea unor atitudini discriminatorii (OSI 2002). Conceptul a fost revizuit de mai multe ori: în 2002, 2004, 2005, 2009, 2010, și 2013. În 2002, Conceptul a adus o serie de clarificări referitoare la modul în care guvernul ar trebui să abordeze problemele romilor din trei perspective: drepturile omului și abolirea discriminării; originea națională sau etnică, cu o atenție deosebită și respectarea drepturilor minorităților naționale; și aspectele socio-culturale derivate din necesitatea de a combate dezavantajele sociale. Deși perspectiva drepturilor naționale și ale minorităților etnice a fost menționată, obiectivul participării romilor la viața publică a fost eliminat în 2001, ca urmare a adoptării Legii minoritățile naționale, despre care guvernul susținea că acoperă suficient domeniul respectiv. Conceptul din 2002 face o distincție între romi ca minoritate etnică și ca și comunitate:

> Sintagma „comunitatea romilor" se suprapune doar parțial cu expresia „minoritatea națională a romilor". Deși caracteristica definitorie a minorității naționale a romilor este „dorința activă de a fi priviți ca membri ai unei minorități și de a dezvolta, împreună cu ceilalți membri,limba și cultura, un membru al comunității romilor este, de fapt, orice persoană identificată ca atare de către majoritate în calitate de membru al acestui grup definit etnic și social. (OSI 2002, 173)

Distincția dintre romi ca și comunitate și romi ca minoritate națională este importantă din trei motive: există implicații semnificative pentru perspectivele teoretice referitoare la romi, datorită influenței sale asupra politicilor publice, precum și datorită consecințelor progresului raportării. Teoretic, s-ar putea face o astfel de distincție pe baza auto-declarării identității comparativ cu categorizarea externă.

Rezultatul al genera două grupuri diferite. În practică, însă, politicile adoptate de guvern țintesc un singur grup: romii. Cu toate acestea, distincția dintre comunitate și minoritatea națională ar putea fi în continuare utilă în conceperea politicilor anti-discriminare, deoarece în situațiile de discriminare, ceea ce contează cel mai mult este modul în care infractorul percepe victima, și nu identitatea etnică efectivă a victimei. În practică, raportările guvernului ceh începând din 2004 au fost realizate separat pentru situația comunităților de romi ca parte a politicilor sale de incluziune socială comparativ cu raportările referitoare la romi ca minoritate națională (guvernul ceh, 2007). Această distincție poate fi privită ca o încercare de a ascunde eșecul guvernului în ambele contexte și ca o evitare a responsabilității de către acesta.

După revizuirea din 2005, noul obiectiv al Conceptului a fost acela de a îmbunătăți situația comunităților de romi în toate sferele vieții sociale și de a asigura o coexistență pașnică între aceștia și restul societății. Aceste obiective au luat în considerare noul statut al Cehiei ca membră UE începând din 2004, precum și contextul mai amplu al politicilor de incluziune socială la nivelul Europei, generând Planul național de acțiune pentru incluziunea socială 2004–2006 (Comisarul Consiliului Europei pentru Drepturile Omului 2006). Conceptul a stabilit șase priorități: eliminarea obstacolelor externe în calea integrării romilor, eliminarea obstacolelor interne în calea integrării romilor, promovarea atitudinilor sociale incluzive, eliminarea „ghetoizării", dezvoltarea culturii și limbii romani, crearea unui mediu care oferă mai multă susținere romilor și garantarea unei siguranțe superioare pentru comunitățile de romi. Revizuirea din 2009 a adăugat o reformă importantă sistemului de educație prin oferirea unor oportunități egale pentru copiii romi. Aceste măsuri au fost adoptate după decizia Curții Europene a Drepturilor Omului în cazul D.H. împotriva Cehiei, în care practicarea disproporțională a plasării copiilor romi în școli speciale a fost declarată drept o formă discriminatorie de segregare școlară.

Conceptul avea în continuare o serie de puncte slabe, după cum indică rapoartele (OSI 2002; Comisarul Consiliului Europei pentru Drepturile Omului 2006). Deși combaterea discriminării contra romilor

și promovarea toleranței se aflaseră în centrul fiecărei iterații a Conceptului, Cehia a adoptat o lege anti-discriminare abia în 2007 și doar la insistența Comisiei Europene. Această lege a fost văzută nu doar ca fiind necesară în propunerea inițială a Conceptului din 1999, ci a fost și o obligație asumată de Cehia în procesul de aderare la UE ca parte obligatorie a legislației europene. De fapt, Conceptul din 2000 nu a acordat nicio atenție discriminării privind locuințele sau discriminării din sistemul de justiție (OSI 2002). De asemenea, practica segregării copiilor romani în educație a continuat în ciuda campaniei finanțate de Centrul European pentru Drepturile Romilor, Amnesty International și alte organizații internaționale de protejare a drepturilor omului și în ciuda deciziei Curții Europene a Drepturilor Omului în dosarul DH împotriva Cehiei (Albert 2012). Măsurile luate de către guvern menite să combată segregarea școlară au fost reprezentat un răspuns slab la criticile internaționale (Vesely 2012).

Conceptul din 2000 nu a inclus nicio măsură pentru accesul egal la serviciile medicale, deși revizuirea din 2002 cuprindea o măsură referitoare la efectuarea de cercetări medicale privind romii (OSI 2002). În ciuda existenței practicilor discriminatorii din sistemul medical, incluzând (fără limitare) practica gravă a sterilizării femeilor rome, guvernul nu a luat niciun fel de măsuri eficiente pentru investigarea și combaterea acestor practici (ERRC 2011). Discriminarea pe piața muncii a fost și ea ignorată. Chiar dacă susținea o serie de campanii de promovare a toleranței, guvernul și-a demonstrat adevăratele priorități prin finanțarea campaniei „Poartă-te frumos cu naziștii locali" (OSI 2002, 147).

Încurajarea și participarea romilor la viața publică și la procesele decizionale referitoare la comunitatea romilor a fost unul dintre obiectivele statuate în versiunea din 2000 a Conceptului, însă a fost eliminat din versiunile ulterioare. Argumentul conform căruia eliminarea a fost o consecință a adoptării legii privind minoritățile naționale din 2001 nu este convingător. Deoarece acea lege limita reprezentarea la minoritățile naționale care reprezentau cel puțin 10 procente din populația unei municipalități, conform datelor celui mai

recent recensământ, aceasta practic limita posibilitatea reprezentării romilor - și, corolarul său, posibilitatea romilor de a beneficia de prevederile legii - deoarece este un fapt binecunoscut că romii se feresc de operatorii care efectuează recensăminte.

Mai mult, datorită distincției pe care o face Conceptul din 2002 între romi ca minoritate națională și romi ca și comunitate, participarea romilor în elaborarea politicilor a devenit și mai problematică. Deși pentru minoritățile naționale au existat standarde internaționale de participare, aceste standarde nu s-au aplicat politicilor sociale, iar participarea romilor era la discreția decidenților. De fapt, participarea romilor a fost un punct sensibil al politicii publice din Cehia, iar fragmentarea organizațiilor din societatea civilă pentru romi a constituit un obstacol suplimentar. În 1998, a existat o puternică fragmentare politică în rândul romilor, iar datele referitoare la capacitatea de asociere au început să difere de la sursă la sursă. Siklova și Miklusakova (1998, 60) menționează existența a: 32 de partide politice ale romilor (niciunul dintre aceștia nefiind însă prezent în parlament), 43 de instituții culturale ale romilor și 57 de organizații ale romilor, majoritatea activând în domeniul conștientizării și promovării culturii romilor. Cu toate acestea, în jurul aceleași perioade, Vermeersch (2001) observă că existau 122 de organizații civice ale romilor în decembrie 1998 și cinci partide etnice ale romilor, niciunul dintre acestea neputând atinge pragul electoral pentru reprezentarea în parlament.

Un singur rom a fost ales în 1998 în parlamentul Cehiei-Monika Horakova (Vermeersch 2006). Într-adevăr pragul electoral de cinci procente pentru reprezentarea parlamentară continuă să reprezinte un obstacol în calea participării romilor la procesul decizional, deoarece necesită o strategie de reprezentare care depinde de voința și acordul partidelor majoritare.

Spre deosebire de participarea politică, reprezentarea identității romilor a reprezentat o problemă care a suscitat în mai mare măsură interesul autorităților, după cum o arată anumite documente și acțiuni aferente politicilor publice. De exemplu, în 1991, un grup de intelectuali romi și neromi au înființat un Muzeu al Culturii Romilor la Brno, ca unică

instituție reprezentativă a identității romilor la momentul respectiv. Misiunea Uniunii Romilor și activitățile acesteia din perioada 1969-1973 a susținut construirea muzeului, care promovează în continuare relațiile și tradițiile interetnice în Cehia (Friedman 2004). Instituția a fost susținută de Ministerul Culturii care i-a recunoscut rolul benefic în societate și i-a alocat resurse bugetare începând din 2005.

În ciuda dimensiunii mai mici a comunității romilor și tranziției sale de succes către democrație, autoritățile cehe au fost reticente în a gestiona problemele cu care se confruntă romii în primii ani de după căderea comunismului. Guvernul a preferat o abordare care nu ține seama de culoare, afirmând principiul civil și a făcut câteva concesii din punctul de vedere al pretențiilor romilor sau în numele acestora. Presiunile internaționale au fost un factor important în adoptarea unei politici specifice pentru romi. Aceasta s-a reflectat în tipul instituțiilor organizate pentru gestionarea nemulțumirilor romilor. Participarea romilor este limitată la consultări și, în ciuda numărului lor limitat, romii se bucură de un oarecare sprijin politici limitat în lupta lor pentru egalitate și justiție socială.

3.2 Ungaria

După căderea comunismului, în urma dezbaterilor pașnice dintre autoritățile comuniste și dizidenți, politica externă maghiară a dezvoltat două obiective principale: Integrarea euroatlantică, pe de o parte, și protecția minorităților maghiare care trăiesc în afara Ungariei, pe de altă parte. După cum arată Kallai, politicile pentru romi din Ungaria ar trebui să fie înțelese în contextul următoarelor două priorități: Ungaria și-a dorit să devină un model pentru protecția minorităților pentru a inspira țările vecine să își trateze bine minoritățile maghiare (Kállai 2005, 299).

Legea LXXVII din 1993 privind drepturile minorităților naționale și etnice a reprezentat traducerea în practică a unui amendament adus inițial Constituției Ungariei (adoptat în 1989): Articolul 68, care garanta anumite drepturi minorităților naționale din Ungaria. Minoritățile

naționale au fost definite ca parte constitutivă a statului și li se garanta participarea la afacerile publice colective, protecția identității, precum și reprezentarea minorității și dreptul de a înființa forme de auto-guvernare la nivel local și național. Această lege definește conceptul de minoritate națională ca „orice grup etnic cu o istorie de cel puțin un secol de trai în Republica Ungaria, care reprezintă o minoritate numerică între cetățenii statului, ai cărui membri sunt cetățeni ai Ungariei și care se disting de restul cetățenilor prin propria limbă, cultură și propriile tradiții și care, în același timp, dau dovadă de un sentiment de apartenență, având drept scop menținerea tuturor acestor aspecte și exprimarea și protecția intereselor comunității lor, construită de-a lungul istoriei." (OSI 2001, 246). De asemenea, legea recunoaște romii ca o minoritate etnică, chiar dacă limbile romani și limba vorbită de băieși nu a fost recunoscute de Ungaria ca limbi regionale sau minoritare (246).

Legea stipula înființarea unor instituții de auto-guvernare pentru minoritățile naționale și etnice la nivel local și național, în vederea dobândirii autonomiei culturale pentru minoritățile recunoscute. Sistemul a reprezentat „o nouă modalitate de tratare a problemelor minorităților" (Kovats 2001, 21).

Deși Legea LXXVII permitea guvernelor autonome ale minorității să își înființeze propriile grădinițe, școli, teatre, muzee și biblioteci, aceasta nu includea prevederi referitoare la finanțarea acestora, ceea ce, în practică, însemna că romii din Ungaria nu se puteau bucura de o astfel de autonomie culturală permisă prin lege. De fapt, dependența financiară a guvernelor autonome de consiliile locale în acest moment le limita puternic puterea de a decide cu privire la aspectele legate de minorități și îi transforma în instituții eminamente simbolice. Puterea rămânea efectiv în mâinile consiliilor locale.

În octombrie 2005, Legea LXXVII a fost îmbunătățită prin anumite amendamente prin Legea T9126 privind procesul electoral. Această nouă lege clarifica faptul că doar membrii declarați ai unei comunități minoritare puteau vota pentru și puteau fi aleși în cadrul guvernelor autonome ale minorităților, precum și relațiile dintre consiliile locale și

guvernele autonome. Cu toate acestea, anumiți observatori au susținut că aceste modificări erau în continuare insuficiente, întrucât prevederile referitoare la guvernele autonome ale minorităților erau în continuare neclare (Lovellette 2008, 53). Aladár Horváth, unul dintre principalii activiști romi din Ungaria și fostul președinte al Autoguvernării Naționale a Romilor, descria amendamentele ca fiind nesemnificative: „sistemul de auto-guvernare a minorităților nu este reformat, ci pur și simplu instituționalizează excluziunea" (citat în Lovellette 2008, 65).

Implicarea guvernului în alegerile pentru autoguvernările romilor, de la locațiile de organizare a alegerilor naționale, la tipul sistemului electoral utilizat, au influențat semnificativ rezultatele alegerilor și modul de funcționare a Autoguvernării Naționale a Romilor. Indiferent de partidul aflat la putere, guvernul susținea întotdeauna grupul activiștilor romi cunoscuți drept „loialiști", condus de Flórián Farkas, în detrimentul „radicalilor", conduși de către Ágnes Daróczi, Aladár Horváth și Jenő Zsiga (Lovellette 2008; Kovats 2001; Wizner 1999).

Consiliul de coordonare pentru romi a fost creat în decembrie 1995 pentru a permite o mai bună coordonare a inițiativelor privind politicile de guvernare în vederea reducerii discrepanțelor sociale dintre romi și neromi. Consiliul a fost prezidat de liderii Biroului pentru Minoritățile Naționale și Etnice (cunoscut după acronimul maghiar NEKI), format din funcționari cu experiență din ministere cheie, inclusiv președintele guvernului autonom rom. Strategia guvernului autonom rom a fost aceea de a capta cât mai multă putere cu putință la nivelul guvernului, infiltrându-se în cât mai multe comitete interguvernamentale cu putință - Comitetul programului pentru romi, condus de Primul-ministru și Comisia pentru lucrări publice, printre altele. Această strategie nu a fost, de fapt, o încercare de a intensifica participarea romilor la dezvoltarea și implementarea politicilor publice. Scopul a fost mai degrabă acela de a extinde controlul și gestionarea resurselor posibililor susținători (Kovats 2001, 15).

Guvernul a adoptat programul pe termen mediu pentru integrarea romilor în două etape. În decembrie 1995, Decretul guvernamental 1025/1995 a adoptat un plan care a acoperit o varietate de domenii referitoare la viața romilor, inclusiv educația, angajarea, locuințele, sănătatea și discriminarea. Planul a societatea ministerelor și agențiilor să dezvolte planuri de acțiune ca parte a programului guvernului pe termen mediu. Acest plan a fost publicat în iulie 1997 prin Rezoluția 1093/1997[3]. Scopul planului a fost „îmbunătățirea nivelului de trai al romilor." A fost împărți în două părți, una incluzând măsurile pe care trebuie să le adopte guvernul în următorii doi ani, iar a doua recomandările pentru măsurile care trebuie luate, cum ar fi sprijinirea tinerilor romi pentru a fi admiși la universități, înființarea instituțiilor culturale a romilor, definirea rolului auto-guvernării romilor în combaterea șomajului, extinderea rețelei de îngrijiri medicale pentru romi, furnizarea de asistență juridică pentru gestionarea conflictelor și îmbunătățirea imaginii romilor în mass-media.

Cele 63 de propuneri pentru programul pe termen mediu s-au referit la: 1) educație: dezvoltarea sistemului taxei școlare, prevenirea segregării în școli, configurarea programelor regionale pentru copii talentați și înființarea școlilor cu internat; 2) angajarea: eradicarea zonelor izolate sau segregate, dezvoltarea de noi programe pentru combaterea șomajului, integrarea tinerilor romi în școlile profesionale, dezvoltarea de programe pentru agricultură și creșterea animalelor; 3) aspecte sociale: înființarea fondului pentru gestionarea situațiilor de forță majoră și 4) măsuri anti-discriminare: evaluarea legislației existente și necesitatea adoptării unor legi suplimentare, cu integrarea cunoștințelor referitoare la romi în cadrul programelor de instruire a forțelor de poliție, etc.

3_Decretul 279/1970 a recunoscut romii ca pe un grup distinct din Cehoslovacia și a propus un concept de activitate socială și culturală (Horakova 1997, 17).

După cum notau unii dintre observatori, Lungo Drom, organizația romilor care a dominat alegerile la guvernului autonom rom, a criticat programul pentru că nu include prevederi noi și pași consecvenți care să determine o schimbare în bine a condițiilor de trai ale romilor (Kovats 2001, 16). De fapt, planul de acțiune a constat din extinderea unor programe existente și a inclus câteva inițiative noi. Din cauza lipsei unor date concrete referitoare la romi, planul nu a inclus obiective specifice care ar putea fi măsurate și termene limită clare pentru implementare.

După instalarea unui nou cabinet după alegerile din mai 1998, structurile de guvernare dedicate problemelor romilor și programul pe termen mediu s-au schimbat. Astfel, Biroul pentru Minoritățile Naționale și Etnice s-a mutat din cabinetul Primului-ministru în cel al Ministrului Justiției, în timp ce Consiliul de coordonare și Comitetul programului pentru romi au fost desființate. Cu toate acestea, guvernul Orbán (1998– 2002) nu a făcut decât să reformuleze mare parte din planul de acțiune anterior, axat pe educație și cultură și a introdus o nouă versiune a acestuia prin Decretul 1130/1998.

Un raport făcut public de către Institutul pentru o Societate Deschisă în 2001 a arătat că rezultatele planului pe termen mediu nu erau vizibile (guvernul nu emisese, până la acea dată, niciun raport public referitor la implementarea planului). Raportul Institutului pentru o Societate Deschisă a identificat trei motive principale din cauza cărora planul nu a generat niciun fel de rezultate vizibile: lipsa autorității instituțiilor a căror responsabilitate era aceea de a implementa măsurile planului de acțiune și mobilizarea ministerelor pentru îndeplinirea obligațiilor specifice; lipsa alocărilor bugetare în cadrul planului sau lipsa unor linii bugetare în cadrul ministerelor pentru implementarea măsurilor, ceea ce a făcut ca supravegherea și evaluarea să fie foarte dificile; planificarea precară a guvernului pentru programele PHARE, ceea ce a cauzat întârzieri în implementarea acestor programe, cu precădere în sensul investițiilor în educație în detrimentul altor domenii (OSI 2001, 217).

Pe baza decretului existent, guvernul a emis un program actualizat pe termen mediu în mai 1999, cu obiective pentru șase

domenii: egalizarea oportunităților din educație și formare, scăderea ratei șomajului în rândul romilor, menținerea și promovarea identității culturale a romilor, îmbunătățirea accesului la serviciile medicale și la locuințe, ameliorarea cadrului anti-discriminare și îmbunătățirea imaginii publice a romilor. Această îmbunătățire a pachetului pe termen mediu s-a bazat pe evaluările anumitor experți romi din cadrul administrației care au identificat punctele slabe din conceperea și implementarea programului anterior (OSI 2002, 252). Experții au observat o îmbunătățire a principiilor de acțiune ale programului anterior, dar și o relaxare a măsurilor legate de educație și protecția copilului, a măsurilor asociate manualelor, alimentelor pentru elevi și a măsurilor anti-segregare (254). În mai 2001, guvernul a adoptat o politică pe termen lung pentru romi, „Principii directoare pentru strategia politicilor sociale și pentru minorități, vizând romii", care a propus implementarea unor măsuri pentru următoarele două decenii în etape de câte doi ani fiecare. Programul a fost aprobat de către parlament, însă problema unei strategii pe termen lung care să asigure consecvența politicii guvernului maghiar pentru romi a fost lăsată în sarcina cabinetului următor (254).

Un raport al guvernului din 2001 contextualizează politicile pentru romi în cadrul programului pe termen mediu exprimând contradicția dintre încercările acțiunilor guvernului de a integra romii între „sprijinul statului pentru asimilarea romilor și facilitarea emergenței unei "alte societăți" [4] (L. Prager citat în OSI 2002, 255). După cum arată Antal Örkény, unul dintre cei mai competenți sociologic maghiari pe această temă și principalul investigator pentru raportul OSI, această afirmație arată clar atitudinea guvernului:

4_Raportul „Dezvoltarea națională a Ungariei în contextul aderării la UE și al globalizării" a fost redactat pentru cabinetul primului-ministru și oferă contextul pentru pachetul pe termen mediu

> În acest context, Pachetul pe termen lung este, în mod fundamental, o strategie de asimilare. Scopul său este să modereze inegalitățile existente, însă pentru cei care sunt dispuși să accepte principiile culturale și morale de bază ale societății majoritare; cei care nu sunt capabili sau dispuși să facă acest lucru nu beneficiază de asistența oferită de stat. De asemenea, sugerează să statul nu joacă un rol activ în contracararea discriminării și rasismului sau în consolidarea identității etnice și, prin urmare, Pachetul oferă doar măsuri limitate în aceste sfere. (OSI 2002, 255)

Din punctul de vedere al combaterii discriminării contra romilor, guvernul și-a exprimat opinia în „Principiile directoare pentru strategia politicilor sociale și pentru minorități, vizând romii". Documentul a îmbunătățit cadrul elaborării politicilor față de romi, indicând necesitatea de a separa politicile sociale de cele pentru minorități. Cu toate acestea, din punctul de vedere al discriminării, măsurile sugerate au fost cât se poate de generale, vizând cu precădere schimbarea atitudinilor publicului față de romi și nu au inclus adoptarea sau revizuirea legislației pentru limitarea discriminării. Mai mult, dintre prioritățile sugerate, au fost subliniate solidaritatea și coeziunea socială, dar ținta principală a fost familia care ar fi trebuit să devină autonomă. Documentul a propus trei priorități sectoriale (educația, îmbunătățirea situației de pe piața muncii și dezvoltarea condițiilor de trai familiale) și două priorități orizontale (prevenirea excluziunii sociale și creșterea capacității romilor de a participa la viața socială). Documentul nu a inclus măsuri clare pentru stabilirea priorităților și, ca atare, strategia sa pe termen scurt riscând astfel să devină doar un document lipsit de orice ecou - fapt care s-a și întâmplat până când rezultatele alegerilor din primăvara lui 2002 au adus alte schimbări la nivelul structurilor guvernamental maghiare și a viziunii acestora în privința romilor.

Guvernul a alocat bani de la bugetul de stat pentru finanțarea măsurilor din pachetul pe termen mediu. Între 1995 și 1998, guvernul a investit aproximativ 3 miliarde de HUF anual (Kadét 2001). Conform

datelor furnizate de guvern, cheltuielile de la buget s-au ridicat la 7,2 miliarde HUF (29,6 milioane EURO) în 2000, 9,364 miliarde HUF (37 milioane EURO) în 2001 și 12,095 miliarde HUF în 2002 (47 milioane EURO) (OSI 2002, 259–60). O altă sursă de finanțare au fost fondurile PHARE, care, în perioada 2000–2002, s-au ridicat la 2,5 miliarde HUF (10,3 milioane EURO). Aceste sume ar trebui privite cu scepticism, deoarece includ nu doar alocări pentru măsuri care vizează romii, ci și alocări pentru alte grupuri dezavantajate. Unul dintre observatorii politicilor pentru romi descria această practică de raportare a guvernului drept „contabilitate creativă", pentru că se bazează pe estimări și împiedică orice încercări de a afla ce parte din sumele alocate programelor generale ajung, de fapt, în comunitățile de romi (Kadét 2001). După alegerile din 2002, problemele romilor erau incluse printre prioritățile noului cabinet. Deoarece competiția electorală a fost foarte strânsă, în timpul campaniei toți actorii politici au încercat să atragă voturile romilor incluzând puncte relevante pentru aceștia în programele lor electorale. Cabinetul nou format a creat noi structuri guvernamentale pentru romi și activiștii romi au fost incluși în aceste structuri. A fost înființat un birou pentru integrarea romilor. Biroul raporta direct Primului-ministru și era condus de către parlamentarul rom ales din cadrul partidului socialist, László Teleki. Acesta răspundea de coordonarea politicilor și programelor pentru toate ministerele de resort în problemele romilor, acționând ca unitate specializată de politici pentru romi. În cadrul Ministerului Educației, desegregarea școlară a devenit o prioritate, iar comisarul pentru integrarea copiilor romi, Viktória Mohácsi, a fost însărcinată cu dezvoltarea unei strategii coerente în acest domeniu. În cadrul Ministerului Culturii, a fost desemnat și mandatat să promoveze politicile privind identitatea romani. În alte ministere, au fost create funcții noi și au fost recrutați experți romi pentru extinderea măsurilor în domeniile relevante.

Aceste schimbări au dus la transferarea Biroului pentru integrarea romilor de la Cabinetul Primului-ministru în cel al Ministerului pentru Egalitate de Șanse, iar în 2006, către Ministerul Muncii, Familiei și Egalității de șanse. La alegerile din 2006, socialiștii au

obținut un al doilea mandat la guvernare, iar biroul a rămas, însă doar ca departament în cadrul Ministerului Muncii și Afacerilor Sociale, fiind clasat mai jos decât la înființare. Cabinetul de după alegerile din 2006 a redus cheltuielile guvernului și, prin urmare, pozițiile de experți romi din ministere au fost desființate. Comitetul pentru Problemele Romilor, un organism de consiliere care includea activiști romi, figuri universitare și reprezentanți ai ministerelor, coordonat de Primul-ministru, a fost înființat în 2002 ca structură consultativă mai reprezentativă decât auto-guvernarea romilor. Alegerile pentru guvernul autonom au adus și ele o modificare la nivelul conducerii: „radicali" au reușit să câștige alegerile, însă scindarea dintre „radicali" și o facțiune mai tradiționalistă a avut drept consecință înlocuirea președintelui nou ales Aladár Horváth cu Orbán Kolompár, un activist rom local care era mai puțin pregătit pentru negocierile cu decidenții.

Din punctul de vedere al elaborării documentului de politici, între 2002 și 2010, guvernul socialist nu a respectat tradiția elaborării unui pachet pe termen mediu adresat romilor. În schimb, în mai 2004, guvernul a promulgat decretul 1021, care a adoptat Programul guvernamental pentru Incluziunea socială a romilor. Pentru că Ungaria a devenit membră UE la 1 mai 2004, programul a fost gândit pentru a oferi îndrumare pentru acțiunile guvernului în perioada bugetară UE de până în 2006. Prin urmare, programul a stipulat politici și măsuri specifice pentru incluziunea romilor pentru perioada 2004–2006. Acest plan de acțiune s-a suprapus parțial cu elaborarea planurilor de acțiune pentru Deceniul de incluziune 2005–2015 (Ministerul Afacerilor Externe 2004; Tashev et al. 2007).

Egalitatea de șanse a devenit conceptul central care a ghidat acțiunile guvernului cu privire la incluziunea socială a romilor. Acest lucru se reflectă nu doar în politicile educaționale pentru romi și alte grupuri sociale dezavantajate, dar și în stabilirea unei poziții a Ministerului pentru Egalitatea de șanse în 2003 și adoptarea în 2003 a unei legi anti-discriminare care a intrat în vigoare în 2004. Desigur, accentul pe combaterea discriminării și promovarea egalității trebuie avut în vedere în contextul aderării la UE. O condiție importantă a

aderării la UE a fost adoptarea unei legi anti-discriminare conformă cu standardele europene stabilite prin Directiva CE 43/2000.

În 2007, parlamentul a adoptat Planul strategic al Programului Deceniului de incluziune a romilor, o măsură care a asigurat o sustenabilitate superioară pentru acțiunile guvernamentale față de romi, cel puțin în teorie. Acesta a fost dus un pas mai departe prin adoptarea unui plan detaliat pe doi ani pentru activitatea care urma să fie finanțată din fonduri structurale prin Noul Plan Național de Dezvoltare (Tashev et al. 2008). Noul Plan Național de Dezvoltare a inclus o noutate absolută pentru politicile de incluziune socială a roilor: condiționarea accesului autorităților locale la fonduri structurare cu participarea acestora într-un plan de acțiune pentru egalitatea de șanse cu strategiile lor de dezvoltare locală. Aceasta a fost o măsură nouă în sensul că a adus incluziunea romilor în prim-plan și a pus presiune pe autoritățile locale să includă romii în planurile lor de dezvoltare. Cu toate acestea, au existat situații în care autoritățile locale au refuzat să solicite finanțare din cauza acestei condiții impusă de guvern, expunând dovezi clare de antițigănism: o lipsă a infrastructurii și planificării urbane în numeroase zone locuite predominant de romi.

Dar după instalarea cabinetului FIDESZ, ca urmare a victoriei lui Viktor Orbán de la alegerile din 2010, a fost creată o nouă structură ministerială în cadrul Ministerului Justiției și Administrației Publice: un departament condus de Ministrul de Stat pentru Incluziune Socială, a cărui misiune includea gestionarea incluziunii pentru toate grupurile dezavantajate, nu doar a romilor. Înaprilie 2011, Decretul 1136 aproba un pachet de măsuri menite să promoveze incluziunea socială a grupurilor dezavantajate, printre care și romii, până în 2020. Îmbunătățirea rezultatelor educației și reducerea șomajului erau cele mai importante obiective ale programului; un plan de acțiune însoțitor care detalia modul în care aveau să fie atinse aceste obiective ar fi trebuit să fie elaborat până în 11 septembrie 2011. Pachetul avea două zone prioritare principale - dezavantajele regionale și condițiile sociale - definite în patru zone principale: educația, angajarea, locuințele și sănătatea. Discriminarea și inegalitatea de gen au fost considerate ca probleme orizontale, prezente în toate domeniile.

Obiectivele stabilite de guvern - crearea unui număr de un milion de locuri de muncă și reducerea numărului de persoane sărace cu cinci procente 2020 - au fost considerate de unii observatori „foarte ambițioase, însă, în contextul tendințelor curente, par mai puțin realiste" (F. Albert 2011, 14). Însă dincolo de aceste ținte generoase, guvernul nu a ținut seama de anumiți factori structurali care tind să sporească disparitățile regionale, cum ar fi capacitatea autorităților locale mai mici din zonele dezavantajate de a finaliza cu succes licitațiile sau lipsa partenerilor sociali cu experiență din aceste zone dezavantajate, cum ar fi organizațiile non-guvernamentale cu capacitatea administrativă și experiența necesară pentru implementarea unor proiecte de anvergură. Drept urmare, „inegalitățile au devenit și mai mari, pentru că factorii determinanți ai situației dezavantajate a celor mai multe populații dependente se consolidează reciproc" și deși „în cadrul proiectelor pe micro-regiuni sunt eficiente, inegalitățile din micro-regiuni nu au scăzut" (F. Albert 2011, 16).

Pachetul din 2011, inspirat de prioritățile și planurile de acțiune ale Deceniului de incluziune a romilor, s-a bazat pe un model de combatere a sărăciei și are drept premisă de etnicizarea problemelor romilor prin sublinierea rolului dezvoltării locale în explicarea sărăciei raportat la alți factori, cum ar fi discriminarea, factorii structurali, capacitatea autorităților de a promova inovația și de a concura pe o piață concurențială, și așa mai departe. De asemenea, acest document a stat la baza desemnării cadrului maghiar UE pentru romi, modificat și adoptat de către guvern în decembrie 2011 ca o strategie națională destinată sărăciei extreme, sărăciei în rândul copiilor și incluziunii romilor.

În privința reprezentării romilor în parlament, deși au existat partide politice ale romilor care și-au propus candidații la alegeri, nu au avut succes - ca și în cazul majorității țărilor studiate aici, se pare că strategia câștigătoare este cea bazată pe negocierea cu și includerea în listele principalelor partide politice. În perioada de tranziție, o serie de organizații politice ale romilor au încercat să își depună listele de candidați pentru alegerile parlamentare, însă rezultatele nu au fost

semnificative (Wizner și Bernáth 2002). După alegerile din 1990, trei activiști romi au devenit membri ai opoziției parlamentare ca urmare a coaliților încheiate între diferitele organizații ale romilor și partidele politice. După alegerile din 1994, doar doi romi ai devenit membri ai parlamentului, ca parte a coaliției aflate la guvernare. Și după alegerile din 1998 niciun rom nu a ajuns în parlament (Wizner și Bernáth 2002). În 2002, a existat un număr record de candidați romi pe listele principalelor partide politice; patru au devenit membri ai parlamentului: unul reprezentând partidul politic aflat la putere și trei din opoziție. După alegerile europene din 2004, dintre cei trei romi candidați promovați de către principalele partide politice, doi au devenit europarlamentari și unul a reușit să obțină un nou mandat cu ocazia alegerilor europene din 2009. La alegerile parlamentare naționale din 2006, numărul romilor din parlament a scăzut la doi din partea opoziției, iar în 2010 a ajuns din nou la patru, toți reprezentanți ai partidului câștigător.

Stimulentele guvernului maghiar pentru adoptarea unor politici privind romii au reprezentat o sursă de inspirație pentru țările vecine, pentru a trata mai bine minoritățile maghiare care locuiau în fiecare dintre acestea și condițiile de trai grav afectate în anii de tranziție de la socialism. Este important de menționat că Ungaria a fost prima țară care a adoptat programul adresat romilor înaintea aderării la UE. Prin urmare, Ungaria a adoptat un sistem inovator de reprezentare a minorităților naționale. Deși sistemul a fost îmbunătățit într-o oarecare măsură în timp, guvernul a continuat să aplice și practicile vechi de divizare a romilor prin oferirea de sprijin oricărui grup care era considerat loial autorităților, indiferent de partidul aflat la putere. Mai mult, sistemul de reprezentare a minorităților a exclus de facto romii din structurile de conducere de la nivelul administrației locale. Deși guvernul a alocat fonduri pentru implementarea diferitelor măsuri, impactul în teren a fost limitat, eficacitatea acestora neputând fi măsurată din cauza neajunsurilor conceptuale ale politicii.

3.3 România

Comparativ cu Cehia și Ungaria, România este un stat-națiune mai puțin omogen, având o minoritate maghiară mare, concentrată teritorial. Imediat după căderea comunismului, toate măsurile luate de liderii politici cu privire la romi au fost implementate ca răspuns direct la cerințele minorității maghiare (Gheorghe 2009). Abordarea guvernului față de romi a fost un soi de abordare copy-paste, care nu a făcut decât să replice măsurile pentru minoritatea maghiară. Astfel, atunci când a fost înființat primul organism de tip parlamentar, Consiliul Provizoriu de Uniune Națională, în februarie 1990, trei reprezentanți romi au fost incluși automat, alături de un expert rom. Cu ocazia primelor alegeri libere organizate în mai 1990, organizațiilor reprezentative ale minorităților naționale li s-a permis să depună liste de candidați; în timpul campaniilor electorale, acești candidați și organizațiile lor au fost considerați pe picior de egalitate cu alte partide politice. De asemenea, și în același spirit, minorităților naționale li s-a acordat reprezentare parlamentară din oficiu. Aceste practici au continuat după adoptarea Constituției în 1991, însă participarea grupurilor non-guvernamentale la alegerile locale a devenit treptat mai limitată (Weber 1998; Oprescu 2005).

La începutul anilor 1990, organizațiile pentru drepturile omului, mass-media și activiștii romi au raportat o serie de conflicte locale între romi și neromi. Scenariul obișnuit includea atacuri ale cartierelor de romi inițiate de diferite bande, cu incendierea gospodăriilor romilor și agresarea fizică a locuitorilor acestora, în urma unor conflicte personale. Instituțiile de stat au fost incapabile sau, uneori, nu au dorit să aplice legea și să protejeze romii aflați în astfel de situații. Astfel de conflicte au avut loc după revoluția anticomunistă din decembrie 1989 în Târgu Lăpuș și au continuat până la începutul anilor 1990. În contextul politic violent al noii democrații române, romii s-au numărat printre victimele evenimentelor din 14–15 iunie 1990, când minerii au fost aduși din zonele rurale de către noua conducere pentru a pune capăt unui protest pașnic al opoziției din Piața Universității din București. Minerii s-au organizat în grupări și au atacat cartierele romilor. Aceștia

au agresat fizic, au sechestrat și deținut ilegal și chiar au ucis mai multe persoane[5].Experții și activiștii pentru drepturile omului au identificat un total de 35 de conflicte etnice având drept victime romii în perioada 1989 - 1995 (Weber 1998; ERRC 2001). Acest model s-a schimbat după 1996, când principalul actor al violențelor contra romilor a devenit poliția. Conform grupurilor pentru protecția drepturilor omului, forțele polițienești s-au făcut vinovate de cel puțin 19 astfel de acte de violență contra romilor într-o perioadă de doi ani (OSI 2001, 409; ERRC 2001). Raidurile poliției și uzul excesiv de forță contra romilor de către forțele de poliție, inclusiv utilizarea armelor de foc, au avut drept consecință decesul presupușilor infractori romi și situația persistă chiar și în prezent. Asemeni altor state foste socialiste, în România, întoarcerea în Europa, simbolizată prin aderarea la Consiliul Europei, ulterior la NATO și la Uniunea Europeană, a devenit un obiectiv de politică externă. Având în vedere tranziția politică tumultuoasă a tranziției din România, presărată cu conflicte etnice, revolte ale minerilor și acțiuni frecvente contra opoziției, Consiliul Europei a impus României, ca și condiție preaderare, respectarea Convenției Europene a Drepturilor Omului, care a întârziat aderarea României până în septembrie 1993. În mod ironic, ziua aderării României a coincis cu pogromul împotriva romilor din Hădăreni, județul Mureș. Atitudinea pasivă a autorităților și lungul proces în justiție care a urmat revoltei au dus la critici intense contra României. Curtea Europeană a Drepturilor Omului a condamnat astfel de violențe în mai multe dosare —Moldovan și alții împotriva României și Cobzaru împotriva României fiind cele mai cunoscute dintre acestea. Prin urmare, mulți dintre romii care au migrat la începutul anilor 1990 în Europa de Vest s-au folosit de conflictele etnice din acele vremuri ca motiv pentru a solicita azil politic (Oprescu 2005).

5_Atacul asupra cartierelor romilor de către mineri orchestrat de ofițerii de poliție și foștii ofițeri de Securitate, în perioada 14–15 iunie 1990, a fost considerat drept primul pogrom sponsorizat de stat împotriva romilor din Europa post-comunistă. Investigațiile penale ale evenimentelor sunt încă în curs, în ciuda eforturilor autorităților de a mușamaliza procesul. Cu toate acestea, Curtea Europeană a Drepturilor Omului a forțat autoritățile din România să redeschidă dosarul și a clasificat acele acte drept crime împotriva umanității, pentru care nu se aplică un termen de prescripție. A se vedea Mocanu și alții în contradictoriu cu România (cererile 10865/09, 45886/07 și 32431/08) CEDO 261 (2014) 17.09.2014.

Ca răspuns la criticile internaționale și cu sprijinul fundațiilor private, cum ar fi fundația americană Project on Ethnic Relations, Guvernul României a elaborat un cadru instituțional pentru protecția minorităților naționale. Astfel, în 1993, guvernul a înființat Consiliul Minorităților Naționale, un organism consultativ guvernamental, însărcinat cu dezvoltarea de măsuri adresate minorităților naționale. Consiliul pentru Minoritățile Naționale era format din trei reprezentanți ai organizațiilor minorităților din parlament; aceste organizații aveau dreptul la subvenții de la bugetul de stat. Consiliul Minorităților Naționale reprezenta canalul direct de comunicare dintre guvern și sistemul de protecție a minorităților, care a fost consolidat după alegerile din 1995 și implicarea organizației etnice a maghiarilor la conducerea coaliției.

Între timp, România a devenit prima țară care a semnat Convenția din 1995 a Consiliului Europei privind protecția minorităților naționale și acest document a devenit parte a legislației interne după intrarea sa în vigoare în 1998.

În 1997, a fost înființat Departamentul pentru Protecția Minorităților Naționale, ca structură guvernamentală, sub coordonarea Primului ministru, condusă de un ministru fără portofoliu care era și membru al cabinetului. În cadrul acestui departament, o structură specializată pentru romi, Oficiul Național pentru Romi, a devenit răspunzătoare pentru elaborarea politicilor pentru romi. Începând din 2001, Departamentul pentru Protecția Minorităților Naționale a fost declasat și a devenit parte a Ministerului Informării Publice, subordonat Departamentului pentru Relații Interetnice, condus de Secretarul de stat. Structura specializată dedicată romilor a devenit ulterior Biroul pentru romi, condus de un Secretar de stat. Apoi, însă, Oficiul Național pentru Romi a fost transformat în 2004 în Agenția Națională pentru Romi - o structură guvernamentală condusă de un Secretar de Stat responsabil pentru dezvoltarea și monitorizarea strategiei naționale a României pentru romi.

Presiunile puternice asupra României pentru elaborarea unui set coerent de măsuri adresate romilor au crescut după publicarea

Agendei Comisiei Europene 2000, un document care evalua nivelul de pregătire al țărilor care solicitaseră aderarea la UE, conform căruia România nu a fost evaluată pozitiv, precum și în contextul criticilor internaționale privind migrația romilor și al lipsei de respect pentru drepturile omului cuvenite romilor din partea autorităților române. Documentul Agenda 2000 și rapoartele periodice ale Comisiei Europene cu privire la gradul de pregătire pentru aderare menționau în mod regulat necesitatea îmbunătățirii situației romilor prin adoptarea unui set cuprinzător de măsuri ca parte a criteriilor politice pentru aderare cu privire la democrație și respectarea drepturilor omului - parte a așa-numitelor criterii de la Copenhaga. În 1998, printr-un program PHARE, România a primit asistență tehnică pentru dezvoltarea unei strategii pentru romi (Oprescu 2005). Cu toate acestea, accesarea fondurilor a fost întârziată de capacitatea limitată a structurilor guvernamentale de a funcționa conform regulilor impuse de UE și s-au scurs mai mulți ani înainte ca proiectele să poată fi implementate. Cu toate acestea, procesul lucrului cu reprezentanții romi a început în 1998, când, la propunerea Project or Ethnic Relations, a fost înființată o Comisie interministerială pentru minoritățile naționale, formată din reprezentanți ai ministerelor la nivel de secretar de stat, conduși de către coordonatorul Departamentului pentru Protecția Minorităților Naționale. Comisia Interministerială răspundea de o sub-comisie pentru romi, formată din reprezentanți ai ministerelor și din experți romi delegați de către organizațiile romilor, în condiții de paritate. Acestei sub-comisii i s-a solicitat să transmită Comisiei propuneri de măsuri. Organizațiile romilor formaseră un Grup de Lucru al Asociațiilor Romilor, ca instituție reprezentativă a romilor, care a semnat un protocol de cooperare cu guvernul României, reprezentat de Departamentul pentru Protecția Minorităților Naționale. Conform acestui protocol, Grupul de lucru delega experții romi în cadrul sub-comisiei pentru romi și negocia măsuri de includere în strategia viitoare direct cu guvernul. Deși Comisia interministerială ca atare a funcționat în condiții ad-hoc și cu un nivel redus de participare atât din punctul de vedere al cifrelor, cât și al poziției participanților, între 1999 și 2000,

sub-comisia pentru romi s-a reunit și a elaborat o serie de măsuri privind educația, cultura, administrația publică, forțele de poliție, angajarea și protecția socială, etc. Grupul de lucru a adoptat o Recomandare generală de politici ca document de poziție care sublinia viziunea și prioritățile pe care ar trebui să se bazeze viitoarea strategie a guvernului. Opunându-se abordării predominate care privea romii ca pe o problemă socială, documentul promova o viziune etică a situației romilor, sugerând că combaterea discriminării și promovarea egalității ar trebui să fie fundamentele politicilor pentru romi: „la elaborarea unei strategii naționale pe termen mediu, guvernul ar trebui să țină seama de prioritățile exprimate de asociațiile pentru romi, strategia ar trebui să se axeze pe eliminarea tuturor formelor de discriminare rasială" (WGRA 2000). Recomandarea de politici solicita, de asemenea, alocarea de resurse pentru politicile adresate romilor: „Ministerele și alte organisme guvernamentale reprezentate în Comisia interministerială pentru minoritățile naționale vor aloca în bugetele lor o secțiune specială pentru cheltuielile destinate minorității romilor" (WGRA 2000).

În august 2000, guvernul a adoptat o lege anti-discriminare prin ordonanța 137/2000. Noua lege a fost evaluată pozitiv de către activiștii romi, grupurile de protejare a drepturilor omului și organizațiile internaționale. Cu toate acestea, au fost necesari aproape trei ani până când legea a devenit aplicabilă, având în vedere că instituția responsabilă pentru aplicarea sa, Consiliul Național pentru Combaterea Discriminării, a început să funcționeze în 2003.

Cu adoptarea acestui document, o parte dintre membrii Grupului de lucru au considerat că obiectivul lor fusese atins și grupul s-a dizolvat ca entitate juridică. În februarie 2001, a fost creată o altă alianță formată din cinci organizații non-guvernamentale ale romilor-Federația Convenția-Cadru a Romilor - care s-a declarat partenera guvernului în dezvoltarea strategiei pentru romi. Noua organizație a propus o nouă Recomandare generală privind politicile (OSI 2002). Recomandarea a reiterat revendicările anti-discriminare ale Grupului de lucru ca fundament al strategiei, reclama o structură de reprezentare a identității romilor în spațiul public și solicita participarea romilor în

procesele decizionale prin crearea unor structuri de reprezentare pentru implementarea viitoarei strategii pentru romi.

În contextul presiunilor în creștere din partea UE, în aprilie 2001, guvernul României a aprobat Strategia guvernamentală pentru romi prin Decretul guvernamental 430/2001. Deși documentul final ține seama de cadrul strategic, incluzând chiar o parte dintre măsurile propuse de sub-comisia pentru romi, acesta a fost redactat în mare grabă și fără participarea romilor. Strategia guvernului includea zece domenii de acțiune, cu obiective detaliate și un plan general de acțiune, stipulând termene limită pentru fiecare dintre măsurile specificate. Cele zece domenii sunt: 1) dezvoltarea comunității și administrația publică, 2) locuințele 3) asigurarea socială, 4) sănătatea, 5) economia, 6)justiția și ordinea publică, 7) protecția copilului, 8) educația, 9) cultura și denumirile religioase și 10) comunicarea și participarea societății civile.

Planul de acțiune conținea 124 de măsuri, care ar fi trebuit implementate în următorii doi ani. Deși planul atribuia responsabilități instituțiilor și unităților pentru aceste măsuri, acesta nu făcea nicio referire la fondurile pentru implementarea acestor măsuri.

Strategia a reprezentat baza pentru dezvoltarea structurilor instituționale pentru a asigura prezența romilor în administrația publică. A fost creat un Comitet comun de implementare și monitorizare, format din reprezentanți ai ministerelor de resort la nivel de secretari de stat și reprezentanți ai romilor. La nivelul ministerului, au fost înființate o serie de comitete ministeriale, formate în primul rând din experți, incluzând de obicei reprezentanți ai organizațiilor romilor și coordonate de secretari de stat. La nivel național, au fost create Comisii județene mixte, care urma formatul structurii centrale, iar la nivelul prefecturilor au fost înființate Birouri județene pentru romi. La nivelul municipiilor, au fost create funcții de Experți locali pe problemele romilor.

Spre deosebire de Cadru strategic, Strategia pentru romi a redefinit principiul consensului, care avea acum o semnificație restrânsă, de „consultare cu reprezentanții organizațiilor romilor". După cum arăta Moisa, analiza principiilor, obiectivele și măsurile incluse în

Strategie indicau faptul că propunerile romilor pentru combaterea discriminării, asigurarea participării și reprezentării identității, nu fuseseră luate serios în considerare:

> Din cele șapte principii cuprinse în strategie, doar unul - 6. Principiul diferențierii identității se referă la problema anti-discriminării, abordând celelalte subiecte cu caracter general. Planul de măsuri al Strategiei conține un total de 124 de măsuri, dar o analiză atentă relevă că tema anti-discriminării apare doar în cadrul a șapte măsuri, două dintre acestea fiind legate de aplicarea Ordinului 137/2000 pentru prevenirea și combaterea tuturor formelor de discriminare, celelalte cinci măsurimenționate fiind legate de organizarea de întâlniri, redactarea de rapoarte și combaterea discriminării la angajare. Concluzia care poate fi trasă din analiza de mai sus este că strategia adoptată în 2001 nu a răspuns la principala solicitare a romilor, adică promovarea anti-discriminării ca principiu fundamental al politicilor pentru romi. Dimpotrivă, putem spune că majoritatea principiilor, obiectivelor și măsurilor propuse se referă la tema combaterii sărăciei, care este, în fapt, reflectată în zece domenii de intervenție. (Moisa 2012, 95).

Revizuirea strategiei de către guvern în 2006 nu a adus schimbări semnificative; cele zece domenii au fost comasate în șase capitole și a fost elaborat un plan de acțiune pentru 2006–2008 care a fost inclus în Hotărârea de Guvern 522/2006. Nu a fost dezvoltat niciun plan de acțiune și, în orice caz, mai rămăseseră doar patru ani pentru implementarea efectivă. Agenția Națională pentru Romi, creată în 2004 pe structura Biroului pentru romi, a devenit instituția responsabilă pentru coordonarea activităților Strategiei. În ciuda dezvoltării unei structuri mai mari decât cea a fostului birou, cu opt birouri regionale, Agenția Națională pentru Romi nu deținea capacitate și autoritatea pentru a forța ministerele să implementeze măsurile stipulate în Strategie.

Evaluând primii doi ani de implementare a strategiei, un raport al guvernului a prezentat rezultatele într-o lumină foarte pozitivă, sugerând că 60 dintre cele 123 de măsuri incluse în Planul de măsuri fuseseră finalizate, 48 erau în curs de implementare și alte 15 nu fuseseră îndeplinite până la acel moment, în ciuda faptului că nu fuseseră alocate niciun fel de fonduri pentru implementarea strategiei (Guvernul României 2003). Dar o evaluare a mecanismelor de implementare a Strategiei inițiată în 2005 la solicitarea Delegației Comisiei Europene în România a relevant numeroase carențe în funcționarea structurilor, o lipsă de coerență în abordarea problemelor la diferitele niveluri ale administrației, o lipsă de instituții sau, acolo unde există, o abordare disfuncțională a acestora, o lipsă de colectare a datelorcare să faciliteze monitorizarea și evaluarea, o lipsă a alocărilor financiare de către instituțiile responsabile și participarea redusă a romilor (Focus Consultancy 2004). În mod similar, o evaluare a implementării Strategiei pentru romi la nivel local derulată de societatea civilă a indicat o capacitate limitată a structurilor locale de a implementa măsurile conform strategiei, o lipsă de colaborare între instituții, o implicare foarte redusă a partenerilor romi și o lipsă de resurse umane și financiare (OSI și RCRC 2004). În fine, un alt raport solicitat de guvern cu un an înaintea datei la care implementarea strategiei ar fi trebuit să fie finalizată a relevat o imagine mai echilibrată (Preoteasa și colab. 2010). Au fost identificate următoarele probleme: o capacitate limitată a instituțiilor și structurilor de a implementa măsurile planificate, un nivel foarte redus de cunoștințe în rândul structurilor guvernamentale locale și o lipsă de fonduri. Sunt menționate și o serie de aspecte pozitive: crearea unei elite a romilor prin implementarea unor măsuri afirmative în educația universitară și angajarea unui număr mare de romi (de ordinul sutelor) în structurile și instituțiile responsabile pentru implementarea strategiei (Preoteasa și colab. 2010, 9).

Printre aspecte pozitive ale Strategiei au fost menționate măsurile afirmative pentru accesul romilor la studiile superioare. Aceste măsuri au început cu Universitatea București în 1992, ca un

experiment menit să stimuleze dezvoltarea unei rețele de asistenți sociali. De atunci, a devenit o politică a Ministerului Educației să aloce locuri speciale pentru romi în cadrul universităților, ceea ce a dus la crearea a sute de locuri speciale pentru romi la universitățile de stat, în cadrul programelor de licență, master și doctorat, în întreaga țară și pentru diferite specializări. Aceste măsuri au fost susținute de alte programe care au încurajat participarea tinerilor romi la programele de educație superioară (Moisa și colab. 2013).

O altă practică pozitivă este programul mediatorilor sanitari al Ministerului Sănătății. Dezvoltat inițial ca un program de mediere pentru comunitățile locale în care existau conflicte și tensiuni etnice, sub coordonarea Romani Criss, o organizație non-guvernamentală romă cu sediul în București, programul s-a extins la formarea unui număr de mediatori pentru a facilita accesul romilor din comunitățile izolate la serviciile medicale. Programul a fost preluat ulterior de Ministerul Sănătății, iar, în prezent, există o rețea de câteva sute de mediatori instruiți și angajați în cadrul structurilor locale (Moisa și colab. 2013), deși numărul lor a scăzut ca urmare a reducerilor bugetare. Programul mediatorilor a fost preluat de Comisia Europeană și de Consiliul Europei și a fost extins în mai multe state prin programele ROMED și ROMACT.

Având în vedere aceste dezvoltări instituționale - funcționarii publici romi din structurile locale și centrale, mediatorii sanitari romi, profesorii romi și inspectorii școlari romi - se estimează că în 2013 aproximativ trei sau patru mii de romi lucrau în instituții de stat și structuri administrative. În esență, administrația de stat și sectorul non-profit au devenit o supapă pentru cerințele romilor și o modalitate de amorsare a tensiunilor sociale cauzate de prejudecățile și stereotipurile contra romilor și au susținut mobilitatea socială a romilor și nivelul în creștere de organizare autonomă în rândul romilor.

Din punctul de vedere al participării politice, a existat o tendință de restrângere a participării și penetrării sistemului din cauza modificărilor aduse sistemului electoral (Székely 2009). În anii 1990 existau un număr mare de partide politice ale romilor, însă, odată cu

schimbarea legii privind partidele politice din 1996, majoritatea au fost dizolvate. De asemenea, creșterea pragului electoral de la trei la cinci procente în 2000 a redus semnificativ șansele oricăror organizații politice ale romilor de a depăși acest prag electoral. Modificările aduse sistemului electoral în anul 2008, când s-a trecut de la sistemul proporțional la cel majoritar pe baza unui vot unic, alături de un sistem neclar de redistribuire a voturilor, au ridicat și mai multe bariere în calea posibilității organizațiilor romilor de a depăși pragul electoral[6].De asemenea, organizațiilor minoritare nu li s-a mai permis să participe la alegerile locale decât dacă putea demonstra reprezentativitate națională. Aceasta a restrâns și mai mult democrația locală și participarea romilor în procesele decizionale la nivelul comunității.

La nivel național, această cerință ca organizațiile minoritare să demonstreze reprezentativitate națională înainte de a putea depune liste de candidați la alegerile parlamentare a dus la monopolul unei singure organizații în cursa politică pentru mandatul parlamentar oferit minorității romilor (Rostas 2009). Prin urmare, romii au fost reprezentați în parlament de către o persoană care, de cele mai multe ori, aparținea aceleași organizații a romilor, mai exact Partidul Romilor (Gheorghe Răducanu 1990–1996, Mădălin Voicu 1996–2000, Nicolae Păun 2000–2016, și Daniel Vasile 2018–prezent). O serie de romi au fost aleși ca membri ai partidelor majoritare (Mădălin Voicu 2000– 2016, Damian Drăghici 2012–2014, Florin Manole 2016–prezent). În 2014, Damian Drăghici a devenit europarlamentar pe lista Partidului Social-Democrat. Începând din 1992, între 100 și 200 de romi au fost aleși constant ca și consilieri locali sau județeni ca reprezentanți ai organizațiilor romilor și, în puține cazuri, în calitate de primari (Rostas 2009a; Székely 2009).

În contextul presiunilor internaționale puternice, cu precădere din partea UE în cadrul procesului de aderare, Guvernul României a

6_Sistemul electoral a împărțit țara în circumscripții electorale și, în fiecare dintre acestea, candidatul care primea cel puțin 50 la sută dintre voturi era câștigătorul mandatului în camera inferioară sau superioară a Parlamentului. Acele circumscripții care nu își alegeau un reprezentant în parlament făceau obiectul negocierilor politice între partidele politice. Cu toate acestea, acele organizații care depășeau pragul electoral de cinci procente la nivel național aveau dreptul la un număr de locuri în parlament, chiar dacă nu câștigau în mod direct în nicio circumscripție. Această combinație de sisteme electorale a condus la anomalii, cum ar fi doi reprezentanți ai aceleiași circumscripții în parlament.

adoptat o strategie națională pentru romi. Presiunile internaționale s-au datorat migrației romilor și încălcării drepturilor omului, inclusiv numeroase cazuri de violențe contra romilor. Carențele conceptuale ale politicilor, inclusiv nealocarea oricăror resurse financiare pentru implementarea acestora, au relevat un nivel redus de voință politică pentru gestionarea eficientă a cerințelor și nemulțumirilor romilor. Ca aspect pozitiv, însă, Guvernul României a colaborat cu organizațiile romilor dezvoltând structuri din care au făcut parte reprezentanți ai romilor, deși documentul final a fost redactat fără participarea romilor.

3.4 Deceniul de incluziune a romilor 2005-2015

Cu ocazia conferinței „Romii într-o Europă în extindere: Provocări pentru viitor" organizată de către Institutul pentru o Societate Deschisă, Banca Mondială, Comisia Europeană și o serie de alți parteneri internaționali la Budapesta, în iulie 2003, a fost lansată ideea unui deceniu de incluziune a romilor, iar guvernele din Europa Centrală și de Est, cu precădere cele cu o populație de romi semnificativă, au fost invitate să se alăture inițiativei. Ideea s-a conturat în contextul în care statele din regiune aveau deja o oarecare experiență în elaborarea și implementarea strategiilor și programelor naționale, unele dintre acestea în cadrul procesului de aderare la UE. Cu toate acestea, în ciuda progresului economic, reformei politice și experienței acumulate situația romilor era în continuare precară: Romii erau în continuare victimele discriminării, aveau dificultăți în accesarea serviciilor și majoritatea covârșitoare a acestora trăiau în continuare în sărăcie. Rapoartele regulate emise de Comisia Europeană în timpul procesului de aderare analizaseră îndeplinirea de către statele membre a criteriilor de aderare la UE, inclusiv a criteriilor politice referitoare la drepturile omului și măsurile anti-discriminare. Rapoartele respective menționau constant romii ca un domeniu în care autoritățile trebuie să își consolideze eforturile pentru a vedea rezultate semnificative.

În acest context, liderii statelor participante participanți la conferință - Bulgaria, Cehia, Croația, Macedonia, Muntenegru, România,

Serbia, Slovacia și Ungaria, urmate de Albania, Bosnia Herțegovina, Spania, cu Statele Unite și Slovenia ca observatori - s-au alăturat inițiativei Deceniului, cu sprijinul organizațiilor internaționale. În următoarea perioadă de un an și jumătate au elaborat planuri de acțiune pentru educație, angajare, sănătate și locuințe. Anti-discriminarea și egalitatea de gen au fost aspecte cărora li s-a acordat o importanță majoră și care trebuiau integrate în patru zone. Deși au existat diferite sesiuni de formare, vizite de studiu și seminarii organizate pentru asigurarea unui nivel de armonizare între planurile statelor participante, acestea au trebuit să fie redactate la nivel național cu implicarea mai multor actori.

Deceniul de incluziune a romilor (2005–2015) a fost lansat în februarie 2005 la Sofia ca un angajament politic din partea guvernelor participante, cu sprijinul organizațiilor internaționale. Liderii guvernelor au semnat o declarație prin care s-au obligat să implementeze planurile de acțiune în următorii zece ani:

> Bazându-ne pe consensul la care s-a ajuns cu ocazia conferinței din 2003, „Romii într-o Europă în expansiune: Provocări pentru viitor", ne angajăm ca guvernele noastre să depună eforturi pentru eliminarea discriminării și a diferențelor inacceptabile dintre romi și restul societății, așa cum au fost acestea identificate în Planurile noastre de acțiune pentru Deceniu. Declarăm anii 2005–2015 Deceniul de incluziune a romilor și ne obligăm să susținem participarea și implicarea deplină a comunităților naționalearomilor în atingerea obiectivelor Deceniului și să evaluăm progresul prin măsurarea rezultatelor și revizuirea experiențelor în implementarea Planurilor de acțiune ale Deceniului. Invităm alte state să se alăture efortului nostru. (Declarația Deceniului 2005)

A fost stabilit un mecanism de coordonare și s-a convenit asupra metodei de coordonare, ca un mix între evaluările inter pares și schimbul de experiență, în mod similar cu metoda deschisă de coordonare utilizată pentru politicile sociale UE.

Declarația de la Sofia nu este neapărat primul angajament comun al acestor guverne în favoarea romilor, așa cum este adesea prezentată publicului. Între 2001 și 2003, Punctul de contact pentru romi din cadrul Organizației pentru Securitate și Cooperare în Europa (OSCE) a negociat cu guvernele membre OSCE un Plan de acțiune pentru romi, care a fost adoptat în decembrie 2003. Acest plan a fost structurat în zece capitole, incluzând recomandări pentru statele membre și pentru structurile OSCE în următoarele domenii: Participarea romilor, combaterea rasismului și a discriminării, aspecte socio-economice (locuințe și condiții de trai, angajarea și problemele economice, precum și sănătatea), îmbunătățirea accesului la educație, participarea la viața publică și politică, criza romilor și situațiile post-criză, cooperarea și coordonarea între organizațiile naționale și grupurile locale non-guvernamentale, rolul OSCE și implementarea planului. Planul enunță o serie de principii referitoare la politicile pentru romi: „(1) răspunsul la problemele reale, nevoile și prioritățile comunităților romilor și sinti; (2) să fie cuprinzătoare; (3) să introducă o abordare echilibrată și sustenabilă prin combinarea obiectivelor privind drepturile omului cu politicile sociale; și (4) maximizarea responsabilizării romilor pentru politicile care îi afectează" (OSCE 2003, 3).

Diferența dintre planul OSCE și inițiativa Deceniului a rezidat în elaborarea planurilor, obiectivelor, indicatorilor și termenelor sectoriale, care ar fi trebuit să fie susținute de diferite mecanisme, inclusiv finanțarea UE sau împrumuturile acordate de către Banca Mondială și Banca pentru Dezvoltare Departamentul CoE, parteneri internaționali ai inițiativei. O altă diferență s-a referit la nivelul de coordonare, întrucât OSCE a utilizat doar propriile instrumente, cum ar fi întâlnirile anuale sau speciale și grupurile de studiu. În cadrul Deceniului, fiecare țară și-a asumat coordonarea timp de un an, așa-numita Președinție a Deceniului, care implica organizarea de întâlniri ale mecanismului de coordonare al Deceniului și o serie de întâlniri tematice, în funcție de experiența și interesul statelor participante. Prin urmare, nivelul de coordonare asumat de Deceniu a fost unul fără

precedent, iar instrumentele aflate la dispoziția statelor participante au fost dintre cele mai diversificate.

O dimensiune care a influențat semnificativ rezultatele ulterioare ale Deceniului a fost participarea romilor. La elaborarea planurilor de acțiune, participarea romilor a fost limitată la zece tineri lideri romi din fiecare țară. Cu toate acestea, selecția s-a bazat pe criterii care țineau de capacitatea partenerilor romi de a participa la un proces tehnic și cunoașterea limbii engleze, mai degrabă decât pe capacitatea lor de a mobiliza romii sau pe recunoașterea în cadrul comunităților. Când presiunea activiștilor romi excluși din proces a determinat conștientizarea faptului că participarea romilor trebuie să fie extinsă dincolo de liderii tineri, OSI și Banca Mondială au susținut crearea coaliților între organizațiile de romi și pro-romi cu experiență semnificativă în lucrul cu comunitățile și cu autoritățile. Aceste coaliții au stat la baza Decade Watch, un mecanism de monitorizare a implementării politicilor și angajamentelor asumate în contextul Deceniului, precum și pentru oferirea de feedback guvernelor și altor parteneri din cadrul inițiativei cu privire la dezvoltările din domeniu.

Decade Watch a realizat o evaluare a progresului în elaborarea politicilor pentru romi la doi ani de la lansarea programului. Evaluarea a analizat adoptarea și calitatea planurilor de acțiuni aferente inițiativei Deceniului și aranjamentele și măsurile instituționale implementate pentru cele patru domenii prioritare, inclusiv anti-discriminarea. Folosind o scară de evaluare de la 0 la 4, unde 0 reprezenta absența oricăror acțiuni ale guvernului, iar 4 existența politicilor integrate, Decade Watch a evaluat performanța statelor participante și progresul acestora în timp (Tabelul 1). Evaluarea a indicat existența unor măsuri și structuri sporadice cu un anumit nivel de capacitate, însă inexistența unor măsuri care să asigure acțiuni integrate și coerente ale guvernului într-un anumit domeniu. Mai mult, progresul înregistrat după trei ani de la lansarea programului în elaborarea politicilor a arătat că obiectivele asumate de șefii de stat nu erau puse în practică și că existau șanse foarte mari ca, la finalul perioadei de zece ani, progresul să fie unul relativ modest. Este demn de menționat că Ungaria a fost cea care s-a

apropiat cel mai mult de cel mai înalt standard al politicilor cuprinzătoare, cu precădere în domeniul educației, în timp ce Cehia a adoptat formal o serie de măsuri, dar cu performanțe slabe la capitolul anti-discriminare, iar România nu a adoptat formal niciun plan de acțiune.

Tabelul 1. Progresul statelor în elaborarea politicilor 2005-2006 și 2007.
Sursa: Tashev și colab. (2007, 22 și 2008, 19).

ȚARA	PUNCTAJ 2005–2006	CLASIFICARE 2005–2006	PUNCTAJ 2007	CLASIFICARE 2007	DIFERENȚA
Bulgaria	1,84	2	1,96	4	0,12
Croația	1,70	6	1,83	7	0,13
Cehia	1,76	4	2,16	2	0,40
Ungaria	2,29	1	2,42	1	0,13
Macedonia	1,37	7	2,08	3	0,71
Muntenegru	0,63	9	1,38	9	0,75
România	1,72	5	1,84	6	0,12
Serbia	1,24	8	1,45	8	0,21
Slovacia	1,82	3	1,87	5	0,05

3.5 Factori care au influențat elaborarea politicilor pentru romi

După cum menționam anterior în analiza celor trei țări, două categorii mari de factori au influențat elaborarea politicilor pentru romi după căderea comunismului. Pe de o parte, au existat factorii interni referitori la priorități și afacerile interne ale țării respective și, pe de altă parte, au existat factorii externi, asociați cu obiectivele politicii externe ale acestor țări. În Cehia, problema relațiilor dintre cehi și slovaci a determinat tensiuni și, în final, dizolvarea statului federal, care a afectat

politicile pentru romi. Nu numai că problemele romilor au dispărut de pe agenda guvernului, dar adoptarea unei noi constituții și a unei legi restrictive privind obținerea cetățeniei de către statul ceh proaspăt înființat a afectat și mai mult accesul romilor la drepturi fundamentale. Prin trasare granițelor noii comunități politice după scindarea statului federal, guvernul ceh a exclus efectiv majoritatea romilor din noua sa comunitate politică. Creștere violențelor din partea extremiștilor de dreapta (cunoscute sub denumirea de atacuri ale „skinhead") și lipsa protecției pentru romi împotriva acelor violențe au avut drept consecință migrația unui număr mare de romi către alte țări, ceea ce a atras atenția organizațiilor internaționale și a guvernelor vestice.

În Ungaria, protecția minorităților maghiare din statele vecine a reprezentat un obiectiv constant al politicienilor de la Budapesta. Măsurile luate pentru protecția minorităților din Ungaria erau menite să servească drept model pentru statele vecine. În acest context, înrăutățirea dramatică a condițiilor de trai ale romilor a fost considerată drept un motiv pentru intervenția guvernului. Cursa politică strânsă de la alegerile din 2002 a adus problemele romilor în lumina reflectoarelor pentru toate forțele politice participante la alegeri și a determinat dezvoltarea unor structuri administrative pentru romi, adoptarea unei serii de politici cu impact asupra romilor și angajarea unui număr mare de romi în administrație.

În România, atacurile contra comunităților de romi și situația minorității maghiare au fost factori semnificativi care au influențat abordarea problemelor romilor. Criticile organizațiilor internaționale cu privire la situația drepturilor omului din țară, asociate cu sprijinul pentru problemele romilor din partea grupurilor naționale și internaționale de protejare a drepturilor omului și, cu precădere, al fundațiilor private, cum ar fi Proiectul pentru relații etnice, Fundația Soros, Fundația Matra, etc., au jucat un rol important în includerea problemelor romilor pe agenda guvernului. Dar migrația romilor din România către versul Europei a fost, poate, unul dintre cei mai importanți factori care au determinat guvernul să adopte măsuri specifice pentru romi pe întreg parcursul perioadei post-comuniste.

Experiența celor trei țări arată că abordarea problematicii romilor nu avea nicio dimensiune ideologică. Nimeni nu poate spună că partidele și guvernele de dreapta sau de stânga au acordat mai multă atenție problematicii romilor decât celelalte. Așa cum s-a întâmplat în Ungaria în perioada Guvernului socialist din 2002–2010, același partid care între 2002 și 2006 recrutase experți pe diferite poziții ale structurilor ministeriale, dezvoltase, promovase structurile sectoriale și discursurile de incluziune față de romi, a început să demită experții romi după 2006 și să dizolve birourile pentru romi în încercarea sa de a reduce cheltuielile guvernului. De asemenea, biroul de coordonare pentru politicile romilor a fost declasat și politicienii socialiști au eliminat referirile la romi din discursul lor public.

La fel ca în Ungaria, măsurile pentru romi din Cehia nu au fost promovate de un singur partid. Mai degrabă, aspectele importante cu privire la romi-protecția contra violenței și discriminării rasiale, ghetoizarea, segregarea în educație - au fost ignorate constant de toate partidele de dreapta și de stânga în egală măsură. Orice atenție acordată romilor provenea din angajamentul personal al unor politicieni ca Václav Havel și Pavel Bratinka în Cehia sau Péter Megyesi și Bálint Magyar în Ungaria. În România, atât social-democrații, cât și competitorii lor au adoptat măsuri pentru romi și au dezvoltat un cadru instituțional, adesea cu un sprijin internațional puternic. Cu toate acestea, nu au generat o schimbare majoră în viețile romilor - nici la nivelul discriminării, la cel al sărăciei extreme sau cu privire la accesul limitat la servicii, care au rămas parte a experienței cotidiene pentru mulți dintre romi. Ceea ce a contat cu siguranță în România a fost influența minorității maghiare și a partidului politic care o reprezintă în guvern, migrația internațională a romilor, presiunile și susținerea internațională și alți factori asociați contextului extern.

Al doilea set de factori a fost format din factori externi. Integrarea euroatlantică a fost un obiectiv central al fostelor țări comuniste la începutul anilor 1990. În acest context, chestiunea romilor a fost văzută atât ca o preocupare pentru organizațiile internaționale pentru drepturile omului și ale minorităților, cât și ca o problemă de siguranță.

De fapt, după cum arată Guglielmo și Waters, chestiunea romilor a evaluat de la o problemă legată de siguranță, așa cum era aceasta definită în primii ani de după căderea comunismului, către un discurs al drepturilor la mijlocul anilor 1990 (2005) și, ulterior, în contextul extinderii UE, către un discurs al incluziunii sociale (Sobotka și Vermeersch, 2012).

Decizia politică de extindere a UE, lansarea Agendei 2000 și a mecanismul de monitorizare a progresului țărilor în îndeplinirea standardelor impuse pentru aderarea la UE au fost factori importanți în dezvoltarea discursului și politicilor pentru romi. Dar evaluarea impactului extinderii diferă de la autor la autor. De exemplu, Melanie Ram a estimat că extinderea UE a jucat un rol esențial în consolidarea democrației și protecția minorităților. Impactul asupra dezvoltării politicilor în această zonă depinde, însă, de activismul fiecărei minorități, de interesele și presiunile provenind de la UE, de politicile interne ale anumitor state membre UE și de persistența rasismului în societate (Ram 2003). Guglielmo și Waters (2005) sugerează că un dublu standard în evaluarea statelor candidate a afectat impactul asupra politicilor pentru minorități și romi. Pe de o parte, UE a făcut apel la statele candidate să îndeplinească anumite condiții, cum ar fi protecția drepturilor minorităților, conform Convenției-cadru privind protecția minorităților naționale, dar, pe de altă parte, UE nu a impus aceleași cerințe statelor membre existente - de exemplu, state membre mai vechi, cum ar fi Grecia și Franța, au refuzat să semneze Convenția-cadru. De asemenea, practicile adresate imigranților romi din anumite state membre, cum ar fi impunerea unor restricții arbitrare romilor care se deplasau din Cehia în Marea Britanie prin identificarea posibililor imigranți pe baza caracteristicilor fizice, au limitat impactul cerințelor UE din punctul de vedere al politicilor care afectează romii din statele candidate. Vermeersch (2004) susține că angajamentul UE cu privire la romi a fost determinat de evenimentele din fosta Iugoslavie; problema a fost mai întâi plasată în rubrica protecției minorităților și numai după aderarea la UE preocuparea pentru problemele romilor a devenit mai clară. Cu toate acestea, orice evaluare a impactului trebui să țină seama

de alți factori, spune Vermeersch (2004), dând exemplul Cehiei , o țară care, în ciuda presiunilor de combatere a problemelor cu care se confruntau romii nu a adoptat o lege anti-discriminare decât după aderarea la UE, chiar dacă adoptarea unei legi anti-discriminare ar fi trebuit să reprezinte o cerință obligatorie. Pe baza interviurilor cu politicieni și decidenții de la diferite niveluri din cadru guvernelor, Cashman (2007) arată că cerințele UE au fost un factor determinant în combaterea problemelor cu care se confruntă romii.

Migrația romilor a fost un alt factor important utilizat pentru a pune presiune pe guvernele din Cehia, Ungaria și România să dezvolte măsuri specifice pentru romi. Un val de imigranți romi către Europa de Vest a fost înregistrat în primii ani de după căderea comunismului, ceea ce a dus la semnarea unor acorduri de repatriere cu mai multe state membre UE, așa cum a fost cazul acordului dintre Germania și România din 1992 (Rostas 2009).

Guvernele membrelor state UE au exercitat presiuni constante asupra României să elaboreze măsuri menite să îmbunătățească situația romilor, după cum arată Dan Oprescu, fost director al Oficiului Național pentru Romi (2005). Migrația romilor din România a reprezentat un subiect important al campaniei electorale din Franța din 2003–2004 și din Italia, din 2007–2008. Migrația romilor din satul Zámoly din Ungaria către Franța la începutul lui 2000 - înaintea aderării Ungariei la UE - și aprobarea cererilor lor de azil politic a fost un moment stânjenitor pentru oficialitățile maghiare. Impunerea vizei pentru cetățenii Cehiei de către Canada în 1997 a fost un moment decisiv care i-a determinat pe oficialii cehi să propună măsuri pentru romi. Ca rezultat, migrația romilor către Canada a crescut interesul oficialilor cehi cu privire la raportul Bratinka și i-a forțat să adopte măsuri pentru romi (Vermeersch 2006).

Dezvoltarea activismului transnațional pentru romi, susținut de donatori și folosind discursul bazat pe drepturi pentru a descrie situația romilor din aceste țări a contribuit la promovarea profilului problemelor romilor, le-a plasat pe agenda guvernelor și le-a inclus în discursul organizațiilor internaționale. Aceasta a determinat și creșterea

presiunilor din partea organizațiilor și rețelelor internaționale asupra guvernelor celor trei țări (van Baar 2010). Un pas important a fost reprezentat de înființarea unei organizații pentru drepturile omului, Centrul European pentru Drepturile Romilor, în 1996, la Budapesta, a cărui misiune este aceea de a apăra și promova drepturile romilor. De asemenea, sprijinul oferit de rețeaua de fundații înființate de miliardarul George Soros a avut o influență majoră asupra dezvoltării societății civile și organizațiilor romilor din regiune (Rostas 2009). Activiștii romi au fost cei care au promovat anumite subiecte pe agenda guvernelor, dar au fost și parteneri ai instituțiilor în elaborarea politicilor pentru romi, după cum am văzut în analiza Deceniului de incluziune a romilor de mai sus. Politica UE pentru romi a apărut în acest context și va fi analizată în capitolul următor.

Deși toți acești factori au jucat un rol important în includerea romilor pe agenda guvernelor și a organizațiilor internaționale, migrația a fost, din punctul meu de vedere, factorul decisiv în motivarea decidenților să adopte politici menite să îmbunătățească situația romilor. Capitolul următor susține ideea că migrația a fost cel mai important factor în elaborarea politicilor pentru romi, întrucât șefii statelor și guvernelor s-au reunit pentru a discuta aspecte legate de situația romilor ca urmare a migrației către Italia și Franța.

Capitolul IV

Cadrul UE pentru strategiile naționale de integrare a romilor: Guvernanța flexibilă a unor probleme complexe

În 5 aprilie 2011, ca urmare a Concluziilor Consiliului Uniunii Europene din decembrie 2007 și decembrie 2008, Comisia Europeană a adoptat un Comunicat cunoscut drept Cadrul UE pentru strategiile naționale de integrare a romilor până în 2020 (Cadrul UE pentru romi) pe baza căruia statelor membre li s-a solicitat să adopte sau să revizuiască Strategiile naționale pentru romi până la finalul lui 2011. Acest proces a fost considerat drept „un angajament fără precedent al statelor membre UE pentru promovarea incluziunii comunităților lor de romi" și un angajament care „oferă o nouă abordare în soluționarea problemei profundei excluderi sociale și economice cu care se confruntă romii care trăiesc în Europa" prin „prezentarea unei structuri menită să susțină activitatea Statelor Membre" (Comisia Europeană 2011a, 2).

În acest capitol, voi analiza Cadrul UE ca reprezentând cel mai complex aranjament de politici adresate romilor din Europa, explorând, în același timp, motivele care stau în spatele deciziei UE de a adopta un aranjament de politici, care nu doar că se axează pe un singur grup etnic, dar abordează și zone ale politicilor care depășesc sfera mandatului său. Pentru a înțelege motivele care au alimentat această măsură fără precedent a UE, voi furniza contextul în care au avut loc discuțiile ce înconjoară Cadrul UE înainte de a examina procesul prin care a fost adoptat Cadrul UE.

Discuția se va axa apoi asupra modului în care rezultatele s-au ridicat la nivelul așteptărilor diferiților deținători de interese, cu un accent special, desigur, asupra romilor. De asemenea, analizez conținutul acestor politici și modul în care obiectivele stabilite au fost transpuse la nivel național. Această analiză se va baza pe definiția elaborată în primul capitol cu privire la identitatea etnică în studiile referitoare la politici, întrucât aceasta se referă la participarea grupului țintă la proces, la cerințele și nemulțumirile etnice, la reprezentarea publică a grupului și la problemele cu care se confruntă grupul. Analiza mea se va încheia cu relațiile cauzale care explică situația curentă a romilor.

4.1 Cadrul UE pentru romi

Cadrul UE pentru romi este un document de politică în care sunt stabilite standardele minime pentru statele membre UE cu privire la minoritățile lor de romi. Face parte din Strategia de dezvoltare și creare de locuri de muncă Europa 2020 al cărei scop este acela de a depăși punctele slabe structurale ale economiei europene, de a-i îmbunătăți competitivitatea și productivitatea și de a oferi o bază pentru o economie de piață sustenabilă din punct de vedere social[1]. Cadrul UE face apel la state membre UE să adopte o abordare cuprinzătoare pentru problemele cu care se confruntă romii în conformitate cu patru obiective care corespund celor patru domenii ale politicii incluzând educația, angajarea, sănătatea și locuințele. Aceste obiective sunt următoarele:

- Asigurarea absolvirii cel puțin a claselor elementare de către copiii romi;
- Reducerea diferenței referitoare la angajare dintre romi și restul populației;
- Reducerea diferenței referitoare la starea medicală între romi și restul populației;
- Reducerea diferenței dintre procentul de romi care au acces la

locuințe și la utilități publice (cum ar fi apă curentă, electricitate și gaz) și restul populației. (Comisia Europeană, 2011).

Comisia Europeană recomandă statelor membre să stabilească obiective de politici tangibile, susținute de metode de monitorizare solide. În mod similar, membrii trebuie să identifice micro-regiunile dezavantajate sau cartierele izolate, în care locuiesc cele mai afectate comunități. De asemenea, statelor membre li s-a solicitat insistent să aloce resurse financiare suficiente din bugetele naționale, suplimentate (dacă este cazul) de fonduri internaționale și UE. Scopul final este ca statele membre să coopereze cu societatea civilă a romilor și cu autoritățile regionale și locale în proiectarea, implementarea și monitorizarea acestor strategii (Comisia Europeană 2011). Cadrul UE trebuie să fie coordonat și monitorizat de către Comisia Europeană, prin Metoda sa Deschisă de Coordonare, un mecanism de coordonare a politicilor comun la nivelul țărilor UE, cu privire la aspecte ce țin de sărăcie și excluziunea socială, care încurajează statele membre să își examineze politicile din perspectivă critică, promovând performanțele pozitive ale anumitor state în domenii specifice și încurajând astfel celelalte state să obțină rezultate mai bune (Meyer et al. 2011).

1_Strategia Europa 2020 stabilește un obiectiv cu privire la angajare (75 la sută dintre persoanele cu vârste cuprinse între 20–64 trebuie să aibă locuri de muncă), cercetare și dezvoltare (3 la sută din PIB-ul UE trebuie să fie investit în acest domeniu), schimbările climaterice și energia (emisiile de gaze cu efect de seră trebuie să fie reduse cu 20 la sută comparativ cu nivelurile din 1990, 20 la sută din energie provenind din surse regenerabile și incluzând o creștere cu 20 de procente a eficienței energetice), educația (procentele abandonului școlar prematur trebuie să scadă sub 10 procente și cel puțin 40 de procente dintre persoanele cu vârste cuprinse între 30-34 trebuie să fie absolvenți de studii superioare) și sărăcia și excluziunea socială (numărul persoanelor care trăiesc în condiții de sărăcie/excluziune socială sau care sunt expuse unui astfel de risc trebuie să scadă cu cel puțin 20 de milioane).

Trebuie subliniat că acest Cadru UE deviază de la abordarea generală UE cu privire la neutralitatea rasială și etnică a politicilor sale, prin solicitarea adresată statelor membre de a se asigura că „politicile de integrare se axează pe romi în mod clar și specific și fac referire la romi cu măsuri explicite de prevenire și compensare pentru dezavantajele cu care se confruntă aceștia" (Comisia Europeană, 2011). Motivul acestei abordări țintite referitoare la romi este că abordarea generală UE bazată pe nediscriminare a fost considerată insuficientă pentru combaterea excluziunii sociale a romilor.

Pentru înțelegerea contextului general, Cadrul UE pentru romi s-a bazat, de fapt, pe un studiu publicat în ianuarie 2011 de către un grup de cercetători de la London School of Economics and Political Science. Acest studiu a analizat politicile și inițiativele destinate romilor din doisprezece state membre UE, jumătate dintre acestea fiind noi membre UE. Raportul de cercetare detaliază inițiativele adresate romilor, atât la nivelul UE, cât și la nivel național, din mai multe zone cheie pentru integrarea romilor (Bartlett et al. 2011). O analiză mai atentă a conținutului raportului indică inconsecvențe majore ale acestei abordări, cum ar fi lipsa unui set de date coerent care să îi susțină argumentele și un număr restrâns de soluții eclectice la problemele romilor. De exemplu, deși cele trei țări examinate în lucrarea de față, respectiv, Cehia, Ungaria și România, nu au mecanisme de colectare a datelor care ar putea asigura o raportare cu adevărat transparentă a cheltuielilor financiare pentru soluționarea problemelor romilor, raportul prezintă acest tip de date, însă numai pentru România și Cehia, fără niciun fel de date pentru Ungaria (Bartlett et al. 2011, 198). Și, deși studiul menționează diversitatea specifică comunităților romilor din Europa și complexitatea problemelor cu care se confruntă, acesta abordează doar cele patru domenii ale angajării, educației, sănătății și locuinței. În opinia autorilor, viitoarea strategie pentru romi de la nivel european ar trebui să se concentreze cu precădere pe două aspecte: (1) sporirea accesului romilor la dezvoltarea instrumentelor de politici existente și dezvoltarea acestor instrumente pentru combaterea discriminării existente; și (2) dezvoltarea anumitor instrumente care ar

permite o abordare diferită în „abordarea naturii structurale și întipărite a excluziunii sociale a romilor". (Bartlett et al. 2011, 202) Din nefericire, autorii nu a dezvoltat această secțiune, deși acest din urmă aspect oferă un potențial extins pentru îmbogățirea și îmbunătățirea abordării utilizate de instituțiile UE care se ocupă de problemele romilor. În plus față de axarea pe cele două direcții enumerate, raportul de cercetare susține și ideea creării unei agenții UE pentru romi care ar putea coordona diferitele inițiative la nivelul UE, precum și în rândul statelor membre.

Pe baza studiului realizat de echipa de cercetare a lui Bartlett, în 21 februarie 2011, a fost prezentată și o moțiune pentru o rezoluție a Parlamentului European privind strategia pentru incluziunea romilor, în cadrul Comitetului pentru Libertăți Civile, Justiție și Afaceri interne al Parlamentului European, în cadrul căreia LíviaJáróka a deținut rolul de raportor. După câteva amendamente, acest document a devenit textul adoptat de Parlamentul European, ca o rezoluție din 9 martie 2011. Conținutul său eclectic indică o încercare de a combina diferitele opțiuni politice reprezentate de grupuri parlamentare diferite, deoarece rezoluția a solicitat Comisiei Europene să dezvolte o strategie de incluziune a romilor la nivelul UE (2011). Ca atare, Punctul 4 al raportului solicită Comisiei să stabilească următoarele șase axe de prioritate: (1) drepturi fundamentale, cu precădere referitoare la egalitate și libertatea de mișcare, (2) educație, (3) cultură, (4) angajare, (5) sănătate și (6) participarea civică și politică a romilor. Cu alte cuvinte, rezoluția încearcă să stabilească standarde minime în educație, angajare, locuințe și sănătate, stabilind, în același timp, obiective specifice bazate pe discursul privind drepturile omului. Rezoluția recomandă Comisiei să recunoască caracterul eterogen al romilor și folosește termenul de „rom" sau „rom și sinti" în discuțiile referitoare la acest grup etnic specific. Rezoluția explorează și legătura directă dintre incluziunea și participarea romilor.

Anumite puncte care se regăsesc în rezoluție indică faptul că acesta reprezintă un compromis politic: Punctul 75 exprimă viziunea conform căreia educația va deveni instrumentul principal pentru

incluziunea romilor, chiar dacă metodele pentru abordarea acestei probleme sunt descrise pe larg la Punctul 4. Punctul 78 recomandă ca alocarea resurselor financiare să fie stabilită pentru fiecare școală pentru asigurarea unei distribuiri mai echitabile a resurselor. Un alt punct menționează utilizarea activităților sportive ca instrument pentru incluziunea socială. În ciuda lipsurilor sale, secțiunea explicativă a moțiunii propusă de parlamentarul Járóka conține clarificări importante. Aici, incluziunea romilor este diferită din punctul de vedere al drepturilor, ca aspect ce ține de drepturile omului, în timp ce combaterea sărăciei și consolidarea măsurilor contra excluziunii sociale sunt menționate tangențial doar în legătură cu a doua și a treia generație de drepturi ale omului și, prin urmare, reprezintă mijloacele pentru promovarea implementării primei generații de drepturi ale omului. Trebuie menționat că acest raport a fost adoptat în timpul președinției maghiare a UE.

Dezvoltarea Cadrului UE pentru romi a fost precedat de câteva evenimente care au creat anumite așteptări în rândul diferiților deținători de interese. Nivelul ridicat al discuțiilor de la nivelul UE - mai exact, discuțiile inițiate de Consiliul Uniunii Europene - a trimis un mesaj clar că problemele ridicate de către cetățenii romi nu mai pot fi ignorate. Drept urmare, au fost organizate două întâlniri la nivel înalt referitoare la problemele romilor, ducând, astfel, la crearea Platformei romilor, o structură care reunește funcționarii și oficialitățile din UE și de la nivel național, experții academici și reprezentanții societății civile. Acești participanți au dezvoltat un set de principii menite să servească drept bază pentru politicile axate pe romi. Cele 10 Principii comune pentru incluziunea romilor au fost create de un grup de lucru UE format din reprezentanții diferitelor direcții generale, care au elaborat o serie de rapoarte referitoare la bunele practici adresate romilor sau la utilizarea fondurilor UE în timpul implementării acestor politici (Andor 2011).

Adoptarea Cadrului UE pentru romi a fost precedată de dezvoltarea unui set de principii menite să ghideze politicile publice adresa romilor. Propuse în aprilie 2009 în cadrul celei de-a doua întâlniri a Platformei romilor organizată în Praga, cele 10 Principii de bază

comune privind incluziunea romilor au fost aprobate de Consiliul miniștrilor pentru afaceri sociale în iunie 2009. Consiliul a invitat atât statele membre, cât și Comisia să aibă în vedere aceste principii la formularea măsurilor pentru romi. (1) politici constructive, pragmatice și nediscriminatorii; (2) țintirea explicită, dar nu exclusivă a romilor; (3) și abordarea interculturală; (4) destinată promovării politicilor pentru romi; (5) conștientizarea dimensiunilor referitoare la gen; (6) transferul politicilor bazate pe dovezi; (7) utilizarea instrumentelor financiare ale Uniunii Europene; (8) implicarea autorităților regionale și locale; (9) implicarea societății civile și (10) participarea activă a romilor.

În 5 aprilie 2011, la mai puțin de două luni după adoptarea raportului de către europarlamentarul Járóka, Comisia Europeană a anunțat adoptarea Platformei romilor în timpul întâlnirii de la Budapesta. Parlamentul European a transmis un răspuns la cerințele Consiliului European și ale diferitelor grupuri pentru drepturile romilor. Incluziunea romilor a fost definită de Comisia Europeană drept „una dintre cele mai importante provocări din Europa", în timp ce Cadrul european pentru romi a fost descris ca fiind „complementar legislației UE și politicilor existente din domeniile nediscriminării, drepturilor fundamentale, libertății de mișcare și drepturilor copiilor" (Comisia Europeană, 2011). Abordarea din acest document pare a se baza pe promovarea drepturilor omului, o valoare considerată fundamentală la nivelul UE. Conținutul documentului și modul în care Statele membre l-au transferat inițial în politicile naționale urmate de practică dezvăluie, cu toate acestea, că această abordare bazată pe drepturi este iluzorie sau doar dezirabilă, mai degrabă decât fezabilă în practică.

Adoptarea unei strategii cadru nu a reușit să îndeplinească așteptările romilor sau pe cele ale activiștilor din domeniul drepturilor omului, care ar fi preferat o strategie generală la nivelul UE coordonată de Comisie și implementată, în cooperare cu statele membre. Mai mulți activiști romi au exprimat această poziție în cadrul primului Summit european pentru romi organizat la Bruxelles în septembrie 2008 (Villarreal și Walek 2008). Chiar și experții sau parlamentarii care se așteptau la un document cu caracter imperativ care să confere Comisiei

posibilitatea de a implementa această strategie (De Schutter 2005; Járóka 2011). Cadrul UE a fost criticat atât de către organizațiile romilor, cât și de către cele pro-romi deoarece nu se axează eficient pe rezolvarea problemelor importante cu care se confruntă romii, cum ar fi discriminarea, hărțuirea, discursurile instigatoare și violența (ERPC 2011).

În ciuda faptului că a fost promovat ca un „angajament fără precedent" (CE 2011a, 2), comparativ cu inițiativele de politici publice anterioare inițiate pentru romi, Cadrul UE nu a adus nicio noutate semnificativă. De asemenea, acesta nu poate fi privit ca un model unic de guvernanță pentru soluționarea chestiunilor legate de romi din Europa. Problematizarea sau „minorizarea" romilor (van Baar 2011) a fost, în schimb, continuată și perpetuată pe aceleași linii familiare: romii sunt un grup exclus social care se confruntă cu sărăcia, discriminarea, nivelurile reduse de educație, o rată ridicată a șomajului, un nivel de trai redus și condiții de locuit precare, probleme majore de sănătate, nomadism și niveluri ridicate de criminalitate. Din punctul meu de vedere, continuarea aceleiași problematizări a romilor determină o anumită structură a politicii care a eșuat în trecut în a aduce schimbarea socială dorită. Abordarea în continuare a problemelor romilor pe baza aceluiași tip de raționament reprezintă o rețetă a eșecului mai sigură decât a spera pur și simplu că lucrurile se vor schimba. În secțiunile de mai jos, voi analiza critic Cadrul UE pentru romi, indicând principalele carențe din acesta atât din punctul de vedere al conceptului, cât și din punctul de vedere al proceselor.

Nicio lecție învățată din experiențele anterioare de implementare a politicilor

Decidenții UE nu au analizat în mod corespunzător lecțiile învățate din procedurile anterioare de elaborare a politicilor, implementate pentru a ajuta romii. De fapt, Cadrul UE pentru romi acoperă aceleași domenii ca și Deceniul de incluziune a romilor, acordând, însă, mai puțin atenție aspectelor interconectate, cum ar fi

discriminarea și genul. Deși s-a înregistrat un progres limitat în implementarea planurilor naționale de acțiune ale Deceniului adoptate de către guvernele participante (Tashev et al. 2007), decidenții ar fi putut învăța lecții semnificative din carențele dezvăluite pe parcursul implementării Deceniului (Rorke et al. 2015). Comparativ cu strategiile pentru romi din perioada de aderare, Cadrul UE acoperă mai puține zone sectoriale, însă stabilește o țintă care reprezintă standarde minime pentru politicile de dezvoltare adresate romilor. Pe parcursul Cadrului UE, participarea romilor a fost cea mai redusă comparativ cu cele două cicluri anterioare de realizare a politicilor dedicate problemelor romilor din Europa.

Lipsa unei abordări bazate pe drepturile omului, incluziune dominată de determinism economic

În ciuda cerințelor privind respectarea drepturilor omului pentru romi, Cadrul UE nu include o abordare axată pe drepturile omului. Incluziunea socială a romilor este dominată de determinism economic, care, la rândul său, se referă în mare parte la incluziunea economică, adică la incluziunea pe piața muncii. Cu alte cuvinte, se pornește de la supoziția că toate celelalte probleme cu care se confruntă romii vor fi soluționate odată cu găsirea unor locuri de muncă. Alți specialiști au subliniat și determinismul economic al Cadrului UE pentru romi:

> Am încercat să arătăm cum, în locul unui model de integrare bazat pe respectul și recunoașterea reciprocă a existenței comune într-un spațiu social definit, modelul de integrare propus în Cadru este definit în mod restrâns ca reprezentând integrarea economică a indivizilor în economia de piață formală. Integrarea este astfel un proces, mai degrabă decât un curs nesfârșit de interacțiuni sociale și culturale; adică, deși coeziunea socială poate fi un obiectiv final comun sau un produs derivat al integrării în Cadru, mijlocul și scopurile primare sunt de natură economică. (Goodwin și Buijs 2013, 2052).

Deși UE este în continuare o instituție dominată de interesele economice ale statelor sale membre, evoluția sistemului din ultimii douăzeci și cinci de ani (cu precădere după adoptarea Constituției UE) necesită o abordare care respectă valorile sale fundamentale declarate, inclusiv cele privind drepturile omului.

Antițigănismul nu este menționat

Obiectivul pe termen lung al Cadrului UE este acela de a obține egalitatea între romi și restul societății (Comisia Europeană, 2011). Din cauza persistenței atitudinilor profund negative față de romi din Europa, ar putea părea surprinzător că acest cadru UE nu include nicio mențiune referitoare la antițigănism. Descrisă ca un aspect „cu dus-întors", integrarea socială pornește de la supoziția unei schimbări de mentalitate atât în societatea majoritară, cât și în rândul romilor. Cu toate acestea, nu se spun foarte multe despre ce înseamnă acest proces în practică. În opinia mea, lipsa sprijinului din partea populațiilor majoritare, alimentată de puternica respingere a romilor din toate țările europene reprezintă obstacole majore în implementarea cu succes a politicilor care vizează romii. Unii specialiști menționează ignorarea aspectelor culturale referitoare la calitatea de rom ca una dintre cauzele principale ale măsurilor privind drepturile minorităților aplicate romilor din Europa (Uzunova 2010). Deși Cadrul UE pentru romi nu confirmă existența antițigănismului ca o formă specială de rasism față de romi care rămâne adânc înrădăcinată atât în cultura europeană și structurile de stat, ignoră cu la fel de multă ușurință faptul că mulți romi au un scepticism fundamental când vine vorba de instituțiile de stat și de neromi în general, ca o reacție istorică la antițigănism (End 2012; Heuss 2012). De asemenea, în numeroase comunități de romi, există anumite practici care au evoluat ca strategii de supraviețuire pentru gestionarea unui mediu, în directă opoziție cu normele și regulile majorității (Gheorghe 2011). Decidenții au ignorat aceste obstacole importante blocând incluziunea romilor: în schimb, perspectiva economic a căpătat

prevalență și, ulterior, a fost considerată atât ca explicația pentru excluziunea economică a romilor, cât și ca elementul cheie al necesității de incluziune a romilor.

Nu există nicio mențiune referitoare la discriminarea structurală contra romilor

Discriminarea structurală (Pincus 2000) este un obstacol major în calea egalității dintre romi și restul societății. Dacă nu se elimină acele obstacole care reproduc inegalitățile existente, egalitatea nu este posibilă, indiferent de investițiile financiare în activitățile, proiectele și politicile dedicate romilor. Cu toate acestea, cadrul legislativ contra discriminării romilor s-a dovedit inadecvat în gestionarea discriminării cu care se confruntă romii, cu precădere acele practici care funcționează ca factor în reproducerea discriminării în societate, cum ar fi segregarea școlară sau evacuările forțate. Legislația anti-discriminare UE nu include în mod explicit segregarea în definirea discriminării. După cum se prezintă lucrurile, nu doar că situațiile de segregare rasială a romilor din Europa referitoare la educație, locuințe, sănătate și evacuarea forțată vor continua să fie raportate frecvent, ci acestea dezvăluie o lipsă a accesul la remediile juridice eficiente. De asemenea, Cadrul UE nu solicită statelor membre să adopte niciun fel de obligații pozitive cu privire la promovarea egalității, inclusiv egalitatea structurală. Combaterea discriminării în UE este reglementată prin Directiva 43/2000, exact așa cum toate statele membre au adoptat legi anti-discriminare care au transpus standardele stipulate prin directivă în legislația națională. În ciuda acestui fapt, legislația anti-discriminare de la nivel UE se concentrează cu precădere pe sancționarea principiului egalității fără a impune statului menținerea acestei obligații. De asemenea, cei vinovați pentru încălcarea legii nu sunt forțați să adopte măsuri proactive în promovarea egalității. Discriminarea este privită ca având consecințe asupra individului, dar nu și asupra întregului grup din care face parte acesta. Astfel, în cazurile de discriminare instituțională și structurală, este responsabilitatea celor

care interpretează și aplică legea dacă prevederea legală referitoare la anti-discriminare poate fi aplicată sau nu (Rostas 2012a; Goodwin și Buijs 2013).

Nemenționarea migrației ca reprezentând o problemă

Pentru cei familiarizați cu contextul care a stat la baza Cadrului UE pentru romi, este surprinzător că migrația romilor, principala problemă care a determinat reacția anumitor state membre, precum și discutarea problematicii romilor la cel mai înalt nivel din cadrul UE, nu se regăsește printre temele documentului. De fapt, chestiunea migrației romilor a fost principala temă pe care multe organizații internaționale și state vestice l-au utilizat pentru a pune presiune pe țările din Europa Centrală și de Est cu o populație ridicată de cetățeni romi în perioada post-comunistă. În acest context, Cadrul UE poate fi privit ca instituționalizarea acestor presiuni externe.

Lipsa unei mențiuni referitoare la chestiunea migrației romilor în Cadrul UE a fost și continuă să fie un aspect contestat. Ea a generat critici puternice la adresa însuși obiectivului Cadrului UE, având în vedere că ridică întrebarea în ce măsură Cadrul se aplică doar acelor grupuri de romi considerate „indigene" într-o anumită rațiune sau, mai degrabă, tuturor indivizilor romi prezenți pe teritoriul unei țări. Irlanda, de exemplu, face o distincție între romi și Travellers: din perspectiva guvernului irlandez, politicile cuprinse în Strategia națională se referă doar la membrii comunității Travellers din Irlanda, care sunt considerați romi „indigeni" în sensul că sunt cetățeni irlandezi. Pe de altă parte, eticheta de „rom" este utilizată pentru cei considerați cetățeni UE, dar care nu sunt cetățeni irlandezi și, prin urmare, sunt tratați conform drepturilor UE în Irlanda. Cu toate acestea, Cadrul UE, nu include nicio astfel de distincție: faptul că solicită statelor membre să adopte strategii naționale pentru incluziunea romilor demonstrează în mod suficient că statele membre trebuie să adopte politici pentru abordarea problemelor referitoare la calitatea de rom prin prisma statutului romilor de cetățeni europeni. Cu alte cuvinte, Cadrul UE impune

această cerință indiferent de cetățenia deținută de romi. Deși în unele orașe, cum ar fi Berlin sau Ghent, a existat o abordare față de romi care susține o interpretare mai amplă a Cadrului UE și a scopului său, cea mai frecventă concluzie este că incluziunea romilor este cu precădere responsabilitatea acelor țări ai căror cetățeni sunt romii. Deși această interpretare mai restrânsă a Cadrului UE se bucură de o vastă susținere, lipsa unei dezbateri pe tema migrației internaționale a romilor garantează o reacție emoțională mai degrabă decât rațională la migrația romilor din partea statelor membre. Indiferent cum este interpretat Cadrul UE, rămâne valabil faptul că o reacție rațională ar crește șansele ca legislația UE să genereze rezultate pozitive în îmbunătățirea situației romilor în UE.

Obiective de politici publice neclare

Obiectivul Cadrului UE pe termen lung este acela de a asigura egalitatea între romi și restul societății, un obiectiv pe care intenționează să îl atingă prin modificarea proceselor de elaborare a politicilor adresate romilor. Cu toate acestea atunci când problemele identificate cu care se confruntă romii au fost transpuse în obiective și priorități de politici publice, a devenit clar că scopul acestor modificări propuse este limitat, în timp ce conținutul ca atare rămâne ambiguu. În ciuda moțiunii inițiate de Jaroka și a recomandărilor sale privind respectarea drepturilor fundamentale, a culturii și participarea romilor, Cadrul UE a rămas limitat la patru domenii cheie: angajare, educație, sănătate și locuințe. Deși Cadrul stabilește noi standarde minime pentru obiectivele politicii asociate cetățenilor romi din statele membre UE, aceste obiective sunt limitate și oarecum incoerente. Referitor la obiectivele politicii stipulate în Cadrul UE pentru educație, ținta este definită ca „asigurând faptul că copiii romi beneficiază cel puțin de educația elementară." În cazul angajării, obiectivul menționat este „reducerea ratei șomajului între romi și neromi", în timp ce în cazul sănătății, obiectivul politicii este cel de „reducere a diferenței dintre populațiile de romi și neromi". Din punctul de vedere al locuințelor,

„reducerea diferenței dintre romi și neromi din punctul de vedere al nivelului de acces la serviciile publice de bază, cum ar fi apa curentă, electricitatea și gazul" este individualizată ca obiectivul acestui domeniu specific (Comisia Europeană, 2011). Dincolo de faptul că aceste obiective au fost formulate în mod ambiguu, fără ținte precise sau orice indicare a unui interval de timp, acestea sunt atât de reduse, încât posibilitatea ca acestea să îmbunătățească într-adevăr viețile romilor din Europa este neglijabilă. De exemplu, obiectivul prevăzut pentru educație nu este inclus în contextul situației curente și nici nu ia în calcul faptul că educația este obligatorie în toate statele membre. Într-adevăr, în toate statele membre, educația este obligatorie dincolo de ciclul elementar. În această situație, stabilirea unui obiectiv care este deja o obligație existentă stipulată în legislația naţională este o acțiune ilogică și discriminează direct contra romilor, a căror educație va fi astfel guvernată conform unor standarde inferioare. Folosind astfel de termeni generali pentru a defini obiectivele pentru angajare, sănătate și locuințe, s-a permis practic statelor membre să justifice orice neglijență sau neatingere a unor rezultate concrete. Mai mult, studiile demonstrează ce înseamnă deținerea doar a educației primare pentru cei aflați în căutarea unui loc de muncă pe piața muncii. În concluzie, atingerea obiectivului stabilit pentru zona de educație aproape automat împiedică orice succes în atingerea obiectivului referitor la angajare. Astfel, aceste două obiective de politică nu vor avea niciun impact asupra reducerii diferenței dintre romi și neromi atunci când vine vorba atât despre educație, cât și despre angajare.

Deși Cadrul UE este prezentat ca un instrument complementar politicilor UE existente pentru protecția drepturilor fundamentale, promovând nediscriminarea și asigurând libertatea de mișcare, măsurile identificate în Cadrul UE nu corespund acestei viziuni. Trebuie reținut că plasarea unor reglementări pe piața muncii este o mișcare inspirată de forțele neoliberale ca mijloc de stimulare a concurenței și profitului; în această situație, s-a acordat foarte puțină atenție redistribuirii câștigurilor și siguranței locului de muncă. Ca urmare a circumstanțelor lor, grupurile dezavantajate au deja o poziție mai vulnerabilă pe piața muncii, ceea ce înseamnă că necesitatea de a

asigura tipul de concurență echitabilă care garantează oportunități egale este crucială. Documentul include, de exemplu, activarea politicilor îndreptate către participarea în schemele de angajare temporară din sectorul public mai degrabă decât politici care să încurajeze angajarea pe termen lung a grupurilor marginalizate. Prin adoptarea unor reglementări echitabile privind serviciile ecologice, guvernele ar putea contribui la o redistribuire mai echilibrată a profiturilor în acest sector, un obiectiv care ar putea fi atins prin redirecționarea beneficiilor către cei angajați în acest sector, dominat de grupurile marginalizate.

Nicio perspectivă referitoare la gen

Menționarea unei alte chestiuni problematice, abordarea utilizată cu privire la rolul de gen și discriminarea cu care se confruntă femeile rome a fost nu doar relativ superficială, dar și destul de stereotipică. Spre deosebire de Deceniul romilor în cazul căruia genul era prezentat ca o chestiune trans-sectorială, efectul discriminării bazată pe gen, precum și orice aspecte referitoare la gen au fost tratate în contextul celor 10 Principii de bază comune și nu ca și capitol separat cuprins în Cadru. Unul dintre specialiști descrie situația spunând că femeile rome „sunt menționate în contextul ratei reduse a angajării și al abandonului școlar în rândul romilor, precum și în contextul accesului problematic la servicii medicale de calitate" (Vincze 2014, 38). Componenta egalității de gen utilizată în acest context nu a fost conceptualizată sub forma drepturilor femeilor sau justiției sociale; cu alte cuvinte, aspectul discriminării în creștere a fost complet ignorat. De asemenea, formele speciale de excluziune cu care se confruntă grupurile de romi nepatriarhale - cum ar fi femeile sau membrii comunității LGBTIQA - care se regăsesc la intersecția dintre rasă, etnie, gen, clasă, etc., este total ignorat de cadrul UE. În concluzie, lipsa sensibilității la problemele de gen înseamnă că acest Cadruutilizează, în esență, o conceptualizarea patriarhală a acestor relații și faptul că neglijează intersecționalitatea a determinat excluderea efectivă a

acestei teme din numeroase strategii naționale, avute în vedere aici (Rorke 2012).

Definirea neclară a grupului țintă

Dezbaterea referitoare la definirea și clasificarea romilor este de importanță crucială, deoarece această discuție stabilește doar parametrii pentru care populația este vizată de aceste politici (adică, grupul sau setul inclus în domeniul de acoperire al acestor politici), dar determină și structurarea politicii, inclusiv definirea problemei abordată în politică, stabilirea obiectivelor, selectarea instrumentelor politicii, stabilirea structurilor de implementare, monitorizarea evaluării progresului și impactului. De asemenea, dezbaterea referitoare la dezbaterea și clasificarea romilor conferă o anumită interpretare celor priviți drept „romi" și transmite mesajul de valoare, după cum a arătat Ingram (2016).

Definiția romilor din Cadrul UE este neclară[2]. Exceptând semnificația simbolică reprezentată de utilizarea termenului de „rom" pentru a face referire la un grup etnic care include o diversitate de grupuri afiliate, Cadrul UE nu definește cu precizie cine aparține grupului țintă al acestor politici. Cu alte cuvinte, Cadrul UE vede romii nu doar ca pe un grup uniform, cu chiar ca pe unul care este —deși tacit— definit prin faptul că este un grup care se confruntă cu probleme severe legate de educație, angajare, sănătate și locuințe. Intenționat sau nu, romii sunt proiectați în consecință ca o povară pentru societate căreia, prin urmare, i se cuvine în mai mică măsură accesul la beneficiile distribuite de guvern în etapa de elaborare a politicii.

2_„Termenul de „rom" este utilizat — în mod similar cu alte documente politice ale Parlamentului și Consiliului European —ca o umbrelă ce include grupuri de persoane care au caracteristici culturale mai mult sau mai puți similare, cum ar fi sinti, Travellers, kalé, gens du voyage, etc., indiferent dacă sunt sedentare sau nu; se estimează că aproximativ 80% dintre romi sunt sedentari". Este în continuare neclar care sunt caracteristicile culturale comune ale acestor grupuri. Necesitatea de a menține aspectul nomadismului ca mijloc de definire a romilor este un alt subiect care merită examinat.

Această portretizare negativă a romilor, combinată cu putere politică redusă a romilor plasează romii ferm în categoria grupurilor deviante incluse în diagrama lui Schneider și a lui Ingram a grupurilor construite de decidenți (1993). Consecințele pe termen lung ale unor astfel de politici sunt foarte clar exprimate de Ingram și Schneider (2005, 27):

> Politicile creează diferite niveluri de participare prin efectele directe asupra voturilor, cerințele legate de implicare și prin mesajele diferențiate pe care le transmit oamenilor. Politicile au impact asupra cetățeniei deoarece încurajează și facilitează participarea unora, dar descurajează și exclud participarea altora. Politicile au impact asupra cetățeniei atunci când creează în mod direct sau indirect inegalități legate de participarea politică și în situația în care contribuie la perceperea anumitor persoane ca fiind membri îndreptățiți și a altora ca fiind membri neîndreptățiți ai societății. Conceptualizarea politicilor joacă un rol important în împărțirea oamenilor în cei care trebuie și cei care nu trebuie să fie cetățeni cu participare deplină în societate. Interpretările sociale ale populațiilor țintă devin profund înrădăcinate în caracteristicile politicilor publice. Experiențele oamenilor cu aceste politici afectează și contribuie la conturarea identității lor, a orientării către guvern, a capacității de mobilizare, accesului direct la elaborarea politicii și a înțelegerii a ceea ce oameni „ca mine" ar trebui să aștepte din partea guvernului. Politicile transmit un mesaj puternic legat de rolul cetățenilor care fac diferența cu privire la sentimentul de eficiență, încredere al oamenilor și ceea ce cred ceilalți că li se cuvine din partea guvernului.

Lipsa datelor

Unul dintre cele mai complexe aspecte al politicii inclus în Cadrul UE rămâne cea a disponibilității datelor. Cadrul UE pentru romi a fost creat pe baza unor date incerte referitoare la numărul de romi și la dimensiunile problemelor cu care se confruntă romii. Datele utilizate pentru conceperea și definirea conținutului Cadrului se bazează pe estimări mai mult sau mai puțin credibile realizate de cercetători și sunt

ponderate conform unei metode simpliste, în comparație cu datele colectate cu ocazia recensămintelor naționale. Utilizarea unor astfel de date ridică mai multe întrebări referitoare nu doar la validitate și fiabilitate, dar și la nivelul de profesionalism aplicat în elaborarea politicilor pentru romi în general. Evidențe anecdotice arată că în multe țări, datele colectate în cadrul recensămintelor naționale nu înregistrează în mod corect numărul romilor. Fiecare analist care efectuează cercetări referitoare la romi știe că datele din recensămintele naționale colectate în acest domeniu sunt incorecte. Cu toate acestea, decidenții continuă să utilizeze astfel de date atunci când concep politici, în așa măsură încât pot fi puse sub semnul întrebării intențiile decidenților care utilizează în mod voit date lipsite de viabilitate referitoare la romi. Deși majoritatea experților cunoșteau circumstanțele aferente disponibilității datelor, Cadrul UE nu abordează lipsa evidentă a oricărui mecanism care să asigure colectarea datelor pe baza unei metodologii comune în conținutul Cadrului UE. Această omisiune a avut consecințe profunde asupra implementării acestor politici și asupra raportării rezultatelor lor către statele membre.

Lipsa unui mecanism de colectare a datelor este direct asociată cu incapacitatea de implementare a unui sistem transparent și eficient de monitorizare și evaluare pentru politicile care vizează romii. În practică, ciclul politicilor publice este profund distorsionat. Ajustarea acestor măsuri pentru obținerea rezultatului dorit ar fi posibilă dacă ar exista metode de evaluare a eficacității politicilor. Desigur, pot fi create politici pe baza experiențelor dobândite în cadrul unor inițiative restrânse, cum ar fi proiectele și programele și extinderile acestora; chiar și în acest caz, deciziile referitoare la resurse și planificare trebuie să se axeze pe datele colectate pe teren. Atât timp cât colectarea datelor nu este discutată și nu se bazează pe metodologia care asigură respectarea drepturilor omului, procesul de elaborare a politicilor devine un joc de noroc, în care orice rezultat preconizat este pură speculație.

De asemenea, promovarea egalității între romi și neromi este un deziderat intangibil, având în vedere că nu există date legate de raportul

diferitelor grupuri identificate în comunitate pe baza sectoarelor de activitate. Pentru a da un exemplu, măsurile de acțiune afirmative pot fi implementate până în momentul în care s-a luat o decizie cu privire la cei care aparțin grupului țintă și ce anume caracterizează respectivul grup țintă. O măsură de desegregare nu poate fi implementată dacă școala nu cunoaște raportul dintre minoritate și majoritate din comunitatea sa locală, pentru a nu menționa raportul dintre elevii minoritari din școală și distribuția elevilor în școli și clase. Desigur, măsurile pot fi luate pe baza unor caracteristici fizice, cum ar fi culoarea pielii sau alte caracteristici asociate contextului etnic, cum ar fi numele de familie, adresa sau stilul vestimentar. În acest caz, procesul de desegregare va fi unul ad-hoc și nu va avea caracterul cuprinzător și instituțional necesar pentru ca politica să fie considerată drept una dedicată promovării egalității în educație.

Participarea limitată a romilor

Cadrul UE pentru romi nu a prevăzut noi mecanisme de participare pentru romi, nici la nivel național, nici la nivel european; s-a pus baza pe structurile existente. Înființată în 2007, Platforma romilor reprezintă singurul mecanism care ar putea fi considerat drept o structură de guvernanță pentru Cadrul UE pentru romi, în sensul că aduce laolaltă guvernele naționale, instituțiile UE, organizațiile internațional, reprezentanți ai mediului academic și ai societății civile a romilor. Întâlnirile Platformei romilor sunt organizate și găzduite de statul membru care deține Președinția Consiliului. Deși scopul acestor întâlniri ale platformei este acela de a încuraja cooperarea și de a disemina bunele practici referitoare la politicile și practicile de succes de incluziune a romilor, nu există nicio procedură clară pentru alegerea reprezentanților romi care participă, deoarece nu există criterii definite public cu privire la realizarea unei astfel de selecții. La nivel național, participarea romilor are loc prin mecanisme naționale de reprezentare a minorităților, structuri care au fost, în general, create pentru o

acoperire mai limitată decât cea propusă pentru politicile pentru romi. În anumite situații, ONG-urile romilor sunt consultate, dar participarea lor nu a fost instituționalizată. Pe scurt, nu există structuri care pot stabili reguli și proceduri clare în baza cărora autoritățile, romii și alți deținători de interese pot negocia și pot conveni asupra măsurilor sau proiectelor propuse. Rețeaua Punctelor Naționale de Contact pentru Romi (NRCP) a fost înființată în 2012 ca mecanism de coordonare, scopul guvernelor fiind acela de a facilita dialogul între statele membre, precum și între Punctele Naționale de Contact pentru Romi și Comisie. Cu toate acestea, NRCP se confruntă cu carențe de personal și de instrumente dedicate evaluării implementării politicii. Deși rețeaua se întâlnește de două ori pe an, lipsa transparenței rămâne o preocupare pentru organizațiile societății civile (Mirga 2017, 14). Alte structuri decizionale înființate de către Comisie în scopul abordării problemelor romilor - cum ar fi Summit-ul european al romilor sau Grupul de lucru al romilor - se întrunesc cu diferite ocazii. Aceste summit-uri sunt organizate fie de Comisie, fie de țările care dețin Președinția Consiliului, însă nu există niciun angajament clar referitor la frecvența organizării unor astfel de evenimente. Grupul de lucru pentru romi din cadrul Comisiei a fost lansat în 2010, cu scopul de a ghida, evalua și stabili noi indicatori de referință pentru utilizarea fondurilor UE de către statele membre, în scopul sprijinirii integrării romilor. În opinia anumitor experți, toate aceste structuri se axează în primul rând pe utilizarea instrumentelor financiare UE pentru romi, însă nu includ instituțiile romilor în procesul decizional (Sobotka și Vermeersch 2012).

Selecția limitată a instrumentelor pentru politici și mecanismele slabe de coordonare

Pentru a clarifica în întregime natura sa exactă: Cadrul UE nu definește măsuri clare, nu atribuie sarcini anumitor instituții și nu are un buget. Structurile de implementare specifice sunt vagi și nu asigură un mecanism de monitorizare și evaluare. Nu sunt furnizate instrumente concrete ale politicilor: Cadrul permite statelor membre să aleagă propriile instrumente de conceptualizare și politici. Metoda Deschisă de

Coordonare (MDC) a fost selectată ca mijloc de implementare a Cadrului UE pentru romi. Prin urmare, MDC a devenit parte a așa-numitei legislații europene „neobligatorii" sau măsuri voluntare în guvernarea UE. Pot fi definite patru etape în funcționarea MDC: (1) adoptarea unor obiective de politici publice din partea Consiliului de miniștri; (2) decizia privind statele membre care trebuie să implementeze politicile în cadrul politicilor lor naționale și regionale; (3) acordul cu privire la anumiți indicatori și anumite obiective și (4) monitorizarea și evaluarea rezultatelor. Pe întreg parcursul acestui proces se asigură faptul că statele membre vor avea posibilitatea de a învăța unele de la celelalte despre progresul realizat prin diferite politici. De asemenea, sugestia pare a fi că vor fi identificate și cele mai pune practici care pot fi transferate către alte țări. Prin măsurarea rezultatelor obținute, MDC poate exercita și un element de presiune asupra acestor țări care nu pot ține pasul în implementarea măsurilor convenite. După cum au arătat o serie de experți, MDC are propriile slăbiciuni, cum ar fi participarea restrânsă; inegalitatea omologilor; și tensiunile care pot apărea între instrumente și obiectivul convenit. Flexibilitatea acordată fiecărui stat în adoptarea propriului ritm de implementare este, de asemenea, o problemă nerezolvată. Nevoia de extindere a unei forme de convergență către scopuri europene comune sau necesitatea de a atinge un echilibru între concurență și colaborarea între participanți reprezintă un risc care generează mai multe dificultăți posibile (Radaelli 2003, 27-30). Până în prezent, MDC s-a dovedit a fi un mecanism de coordonare slab pentru implementarea politicii și împărtășirea eforturilor guvernului de îmbunătățire a incluziunii romilor.

Presiunea timpului și a participării părților interesate

Adoptarea unui document de politici menit să servească drept cadru pentru definirea măsurilor care trebuie luate în asigurarea intervențiilor pentru romi a fost un obiectiv exprimat în perioada Președinției maghiare a UE. Deși angajamentul politic al guvernului maghiar în promovarea unei astfel de inițiative este demn de laudă,

modul în care acesta a fost pus în practică a atras consecințe negative pe parcursul cercetării și elaborării acestei politici. După cum am menționat mai sus, studiul și raportul care au reprezentat baza Cadrului UE au inclus inconsecvențe de formulare: unele aspecte erau repetitive sau ignorate din diferite puncte de vedere, în timp ce alte detalii au rămas complet irelevante.

Lipsa timpului necesar pentru deliberări a fost unul dintre factorii care au accelerat adoptarea acestui document, ceea ce, ulterior, a afectat modul în care anumite principii au fost puse în practică. După mai puțin de trei luni, raportul a fost prezentat publicului. Elaborat de către parlamentarul Jaroka, acesta a fost mai întâi dezbătut în Parlamentul European, care a adoptat rezoluția propusă, după care Comisia Europeană a adoptat Cadrul UE. Pentru atingerea obiectivelor sale, guvernul Ungariei (cu sprijinul liderilor europeni) a grăbit procesul aferent politicilor, abandonând principiile de bază care ghidează incluziunea romilor, precum și componente importante ale procesului de elaborare a politicilor. Aspectul cheie aici a fost participarea romilor: nicio organizație internațională a romilor, rețea sau coaliție nu a fost implicată în elaborarea Cadrului UE. De fapt, prezentarea Comisiei Europene a Cadrului UE în cadrul întâlnirii Platformei romilor organizată în Budapesta, în 5 aprilie 2011, a fost o surpriză reală pentru toate organizațiile și activiștii romi prezenți la eveniment. Deși cunoșteau presiunile puse asupra Comisiei pentru a reacționa la rezoluția Parlamentului European, actorii romi și neromi au criticat totuși CE pentru că a adoptat un document de politici fără niciun proces consultativ (ERPC 2011; Rorke 2012). De asemenea, deși implicarea autorităților locale și regionale a fost recunoscută ca o necesitate pentru generarea unor schimbări substanțiale la nivelul comunității, intervalul de timp scurt stabilit pentru dezvoltarea întregului Cadru UE pentru romi nu a permis participarea sau consultarea acestora. În fine, dar nu în ultimul rând, adoptarea în grabă a Cadrului UE și termenul de timp scurt acordat guvernelor au influențat modul în care Cadrul UE a fost transpus la nivel național, o situație care va fi analizată în detaliu în secțiunea următoare.

4.2 Cadrul UE la nivel național: Cehia, Ungaria și România ca studii de caz

În această secțiune voi analiza modul în care Cadrul UE a fost tradus în politica națională folosind Cehia, Ungaria și România ca studii de caz. Susțin că procesele specifice politicii de la nivel național au fost distorsionate din cauza adoptării rapide a cadrului UE. Pe scurt, lipsa unei contribuții substanțiale din partea organizațiilor romilor la nivelul UE a fost transpusă la nivel național. Drept urmare, în locul inițierii unui proces deliberativ în scopul adoptării strategiilor naționale pentru incluziunea romilor, guvernele naționale s-au grăbit să respecte termenul limită stabilit prin Cadrul UE. În consecință, experiența anterioară dobândită în procesele de elaborare a politicilor îndreptate către romi a fost ignorată, participarea romilor a fost foarte limitată, neexistând nicio implicare a autorităților locale și ceea ce ar fi trebuit să fie îndatorirea de elaborare a politicilor a devenit un exercițiu mult simplificat de birocrație.

Bazându-se pe cadrul teoretic elaborat în primul capitol, analiza mea va include o scurtă trecere în revistă a procesului de adoptare din strategiile naționale ale Cehiei , Ungariei și României. Apoi, voi examina în detaliu procesul și conținutul acestor politici din perspectiva a patru dimensiuni ale identității etnice în elaborarea politicilor: participarea grupului țintă la proces, cerințele și nemulțumirile etnice, reprezentarea publică a grupului și problemele cu care se confruntă acesta și, în fine, relațiile cauzale care explică situația curentă.

Inițial reticentă, Cehia nu a dorit să își adapteze strategia existentă care fusese elaborată pentru perioada 2010–2013, în timp ce obiectivele pe termen lung ale Conceptului de integrare a romilor au fost stabilite pentru anul 2025. În final, toate țările implicate - inclusiv Cehia, care îndeplinise formal criteriile impuse de UE - au adoptat strategii naționale pentru incluziunea romilor conform cerințelor Cadrului UE pentru romi. În plus față de cele patru domenii principale, Conceptul a inclus o serie de alte aspecte, cum ar fi limba, cultura, crearea unui mediu tolerant, siguranța și protecția socială. Mai important, acesta includea și o serie de indicatori și linii bugetare

specifice pentru fiecare măsură; în același timp, Conceptul nu făcea referire nici la aspectele de gen și nici nu aplica date clare, bazate pe etnie. Rolul circumscris pentru Consiliul problemelor comunităților de romi a rămas limitat: nu s-a specificat niciun punct de contact în documente și nu a fost efectuată nicio analiză cuprinzătoare a situației și a relațiilor sale cauzale. O analiză independentă a Conceptului susținea că „gama instrumentelor de integrare promovate de Concept este foarte pasivă față de minoritatea romilor. Documentul nu face loc incluziunii active sau participării romilor în rezolvarea diferitelor provocări; mai degrabă, subliniază în mod sistematic măsurile orientate de societatea majoritară" (Rorke 2012, 23). Ar trebui menționat că Cehia avea și o strategie de incluziune socială care se axa cu precădere pe localitățile excluse social locuite cu precădere de romi. Cu toate acestea, această strategie specifică nu include niciun fel de măsuri adresate direct romilor. În mod similar, impactul pe care această implementare îl poate avea este, de asemenea, greu de evaluat și nu doar din cauza lipsei datelor sau a capacității de evaluare a organismelor responsabile, dar și ca urmare a câtorva aspecte asociate conținutului măsurilor și indicatorilor acestora.

Caracterul Conceptului de integrare a romilor 2010–2013 este puternic cultural în natură, datorită faptului că se bazează pe recunoașterea romilor ca minoritate națională. În practică (conform descrierii din introducerea documentului) prima parte se axează pe măsurile referitoare la nevoile culturale ale romilor, în timp ce a doua secțiune se concentrează pe excluziunea socială a unuei părți a romilor. Deși romii au aceleași oportunități ca și populația majoritară, document stipulează că sunt frecvent expuse unui tratament neechitabil - un aspect pe care guvernul ceh nu îl are în vedere. De asemenea, cu privire la siguranța romilor, guvernul individualizează comunitățile de romi excluse social ca reprezentând anumite caracteristici, cum ar fi o rată ridicată de infracționalitate și un comportament cu un nivel de risc ridicat (Guvernul Cehiei 2009, 1).

Conceptul reafirmă cele trei principii care reprezintă bazapoliticilor elaborate în scopul abordării problemelor romilor din

Cehia : o perspectivă axată pe drepturile omului, drepturile minorităților și atenția acordată situației socio-economice. Deși se referă la „egalitate" ca o formă de intervenție a statului pentru includerea diferențelor etnice, statutul real de egalitate este redus la respectarea legilor existente. În practică, diferențele dintre romi și neromi sunt menținute prin reglementări neutre, care - în ciuda neutralității lor - au, de fapt, un impact negativ disproporționat asupra romilor.

Înainte de adoptarea Cadrului UE, Ungaria adoptase o strategie pentru incluziunea socială care grupa romii alături de copii și alți indivizi expuși și ei la sărăcia extremă. Descrierea situației cu care se confruntă romii a fost destul de cuprinzătoare și a inclus critici la adresa politicilor pentru romi adoptate anterior. În plus față de principalele patru zone țintă stipulate în Cadrul UE, strategia Ungarieia formulat incluziunea socială ca pe un obiectiv, alături de măsurile specifice adresate percepțiilor societale ale romilor și combaterii discriminării. O analiză independentă a strategiei susține că „Deși strategia are ambiția de a limita diferențele dintre comunitățile de romi marginalizate și populația majoritară (deși nu sunt definite ținte clare), planul de acțiune nu include măsuri care să fie suficient de puternice pentru a contrabalansa tendințele negative masive de excluziune, cu precădere în perioada crizei financiare și economice" (Rorke 2012, 45). Din punctul de vedere al politicilor socio-economice, acest lucru este caracterizat de un mix de măsuri de austeritate neortodoxă și economică, cum ar fi reducerea asistenței sociale și criminalizarea sărăciei. Atingerea obiectivelor propuse în strategie ar necesita investiții substanțiale din partea guvernului, un pas care contrazice măsurile curente luate de regimul Orbán. Deși această preocupare este prezentă și în cazul altor națiuni analizate, o parte dintre măsurile din strategia Ungariei sunt total opuse politicilor sociale și economice subliniate de guvern, o situație care, cel mai probabil, va persista. În același timp, participarea romilor a fost dominată de o relație puternică la nivelul organizării auto-guvernării romilor, iar partidul aflat la guvernare în calitate de lider al auto-guvernării este, de asemenea, membru al partidului de guvernare respectiv. În fine, consultarea cu alte organizații a fost formală și ad-hoc.

România a respectat Cadrul UE pentru adoptarea unei strategii pentru incluziunea romilor. În încercarea de a fi primul stat membru care respectă Cadrul UE pentru romi, propunerea referitoare la o strategie națională de integrare a romilor din partea Agenției Naționale pentru Romi, a fost respinsă de guvern din cauza faptului că nu îndeplinea standardele menționate pentru elaborarea politicilor publice. După câteva consultări formale cu organizațiile implicate în îmbunătățirea situației romilor, strategia a fost adoptată. În cadrul strategiei, descrierea situației romilor este destul de superficială, iar datele pe care se bazează documentul sunt destul de vechi, o parte dintre informații datând de la recensământul din 2002. De asemenea, obiectivele declarate au un caracter destul de general și nu au fost transpuse în indicatorii specifici de progres.

Dincolo de cele patru zone țintă enumerate în Cadrul UE, strategia României a inclus cultura și infrastructura socială ca zone prioritare. O evaluare independentă a strategiei susține că „societatea civilă nu a fost implicată într-un proces consultativ real" și „autoritățile locale nu au fost implicate" în elaborarea acestor politici (Rorke 2012, 58). Aspectele de gen au fost conceptualizate la nivel foarte general, iar formulările propuse de către organizațiile relevante au fost ignorate (Vincze 2014). Strategia, care nu se bazează pe nicio cercetare, nu include niciun fel de indicatori de progres și nu include recomandări bugetare de implementare. Aceste aspecte dau naștere unor întrebări legitime privind scopul real din spatele adoptării unei astfel de strategii și capacității de dezvoltare a politicii și privind implicarea instituțională pentru incluziunea romilor.

4.2.1 Participarea romilor

Participarea romilor poate fi considerată drept un indicator adecvat de prezicere a succesului politicilor care vizează romii și gradul de implicare resimțit de decidenți în promovarea unor drepturi egale și a justiției pentru toți. Participarea romilor nu este doar un imperativ moral de a trata oamenii ca subiecte și nu ca obiecte; este și un

instrument menit să asigure sustenabilitatea politicilor pentru romi. Fără susținerea grupului țintă, politicile propuse sunt menite să susțină schimbarea socială, deși le lipsește o fundație solidă și, prin urmare, au un impact real redus. Pentru a simplifica lucrurile, în contexte democratice, politicile se referă la schimbarea socială, iar schimbarea nu poate avea loc fără implicarea directă a celor vizați de politici.

Politicile care vizează romii sunt menite să schimbe anumite aspecte ale vieții cotidiene din comunitățile de romi, modurile în care romiiinteracționează cu alți membri ai societății, precum și componentele sistemului socio-politic. Astfel, participarea romilor nu poate fi redusă la minimum absolut al invitării romilor să fie prezenți în calitate de simpli participanți sau de beneficiari. Participarea este un aspect mai complex; necesită oferirea de răspunsuri la anumite întrebări. Dincolo de întrebarea legată de cine participă și cum, gradul de intensitate, tipul și condițiile de participare trebuie, de asemenea, abordate. Așa cum a demonstrat Sarah White, conceptul de participare este ambiguu în domeniul științelor sociale. Prin urmare, participarea este adesea greșit utilizată sau este utilizată excesiv în domeniul dezvoltării, așa cum s-a demonstrat în repetate rânduri în istoria politicilor pentru romi (White 1996, 6–15). Din fericire, există anumite modele care pot clarifica problema participării romilor. Un astfel de model este scara de participare dezvoltată de Arnstein în 1969.

Într-un articol publicat în 1969, Arnstein a descris pentru prima dată scara care ilustrează participarea cetățenilor la procesele decizionale ca o examinare a structurilor de putere din societate. Devenind ulterior o sursă clasică de analiză a participării sociale, scara lui Arnstein conține opt pași de la trei niveluri diferite ale implicării: neparticiparea, tokenismul și puterea cetățenilor *(a se vedea Tabelul 3).*

Tabelul 3. Scara participării a lui Arnstein Sursa: Arnstein 1969, 17

8	Controlul cetățenilor	Puterea cetățenilor
7	Puterea delegată	
6	Parteneriatul	
5	Placarea	Tokenismul
4	Consultarea	
3	Informarea	
2	Terapia	Neparticiparea
1	Manipularea	

Manipularea și terapia reprezintă primele două forme amplasate pe primele două trepte inferioare ale scării etichetate drept „neparticipare". Pentru cei care dețin puterea, manipularea este o chestiune de relații publice manifestată prin includerea cetățenilor în comitete consultative și o mișcare menită să educe cetățenii și să obțină susținerea acestora. Terapia este o formă de participare în care cetățenii sunt percepuți ca fiind „bolnavi mental" din cauza lipsei de putere și obedienței. Această etapă este un soi de „terapie de grup" deoarece accentul se pune pe „boala" cetățenilor, fără identificarea cauzei acelei „boli".

A treia treaptă a scării participării este informarea, măsura în care cetățenii sunt informați cu privire la drepturile și obligațiile care le revin, precum și la opțiunile pe care le au la dispoziție. Această etapă intervine fără acordarea unei oportunități de reacție cetățenilor sau a unui mijloc de a influența măsurile care îi afectează. Dincolo de aceasta, etapa de consultare oferă cetățenilor posibilitatea de a-și exprima opiniile, fără niciun fel de garanții cu privire la faptul că acestea vor fi luate în considerare de către decidenți. Pe următoarea treaptă, placarea este situația în care mai mulți cetățeni sunt plasați în diferite comitete și comisii, deși aceștia reprezintă în general o minoritate în cadrul acestor

structuri și nu sunt nici responsabili pentru deciziile lor, nici răspunzători față de comunitate. Nivelul de placare depinde de capacitatea cetățenilor minoritari de a defini prioritățile și de nivelul de organizare al comunității. Arnstein grupează aceste trei forme de participare sub categoria etichetată drept tokenism.

Următoarele trei trepte (parteneriat, delegarea puterii și controlul cetățenilor) se referă la puterea cetățenilor și, prin urmare, definesc măsura în care puterea poate fi redistribuită între cetățeni și deținătorii puterii ca urmare a negocierilor și angajamentelor instituționale. În cadrul unui parteneriat, responsabilitățile pentru planificare și luarea deciziilor sunt împărțite între structurile care includ cetățenii ca decidenți. Astfel de structuri dețin reguli clare care nu pot fi modificate unilateral. Nivelul de delegare a puterii este atins atunci când cetățenii dețin o autoritate dominantă în procesul decizional cu privire la o problemăsaumăsurăavând, în același timp, dreptul de veto. Controlul cetățenilor intervine în momentul în care cetățenii dobândesc control managerial asupra unei politici sau instituții, cum ar fi o școală, o comunitate, servicii centrale sau locale. La acest nivel, cetățenii au, de asemenea, capacitatea de a negocia condițiile de modificare a unei anumite instituții sau politici.

Din punctul de vedere al romilor ca grup social, există o serie de aranjamente instituționale prin care romii pot participa la viața publică. Aceste posibilități pot fi împărțite în tipuri diferite, cum ar fi (1) participarea romilor ca minoritate națională, (2) participarea romilor în calitate de grup de cetățeni care doresc să își atingă interesele prin organizații politice în cadrul procesului democratic și (3) participarea romilor prin organizațiile non-guvernamentale.

În cazul primului aranjament, adică participarea romilor în calitate de minoritate națională, vor putea fi avute în vedere diferite aranjamente din cele trei țări vizate. Ungaria, de exemplu, a elaborat un sistem de auto-guvernare pentru minorități, al cărui scop este acela de a menține autonomia culturală a acelor grupuri minoritare care dețin propria auto-guvernare, inclusiv romii. Experiența a arătat că acest sistem este lipsit de putere și este diferit comparativ cu alte modele

teoretice de autonomie pentru minoritățile naționale în sensul că auto-guvernarea funcționează ca un set de structuri paralele care le însoțesc pe cele utilizate de autoritățile locale existente. Ca structură, auto-guvernarea este, prin urmare, lipsită de putere și de independență. Spre deosebire de Ungaria, România a ales să aplice măsuri afirmative pentru minoritățile naționale prin acordarea unor drepturi colective de reprezentare în parlament fiecărui grup minoritar și printr-un sistem electoral favorabil în cadrul căruia organizațiile non-guvernamentale să poată propună liste de candidați și să participe la procesul de guvernare. Cehia asigură reprezentarea romilor doar prin intermediul organismelor consultative, distingând astfel între politicile care vizează minoritățile etnice și cele care se axează pe politicile de incluziune socială.

Pentru romi, al doilea nivel posibil de reprezentare se regăsește în structurile administrative de stat, cum ar fi consiliile locale, municipale sau consiliile regionale. La nivel național, aceasta ar însemna parlamentele naționale. În acest context, poate fi observată o combinație dintre o abordare a drepturilor unei minorități și o abordare a drepturilor politice. Conform primului model, reprezentarea romilor se bazează pe starea recunoscută de minoritate națională. În al doilea model reprezentarea romilor este rezultatul direct al drepturilor lor în calitate de cetățeni, dobândite prin competiție în rândul partidelor minoritare sau prin intermediul romilor care candidează pentru diverse funcții în partidele politice principale. În România, sistemul electoral oferă minorităților naționale reprezentare parlamentară. Ca o măsură specifică de protecție pentru minoritățile naționale, organizațiile non-guvernamentale ale minorităților naționale se pot înscrie la alegeri în anumite condiții prestabilite, pentru asigurarea reprezentării politice pentru minoritatea respectivă.

Pentru romii care candidează pentru un post în Ungaria, cea mai eficientă strategie a fost aceea de a concura pe listele partidului majoritar, pentru că partidele de tip etnic au obținut doar rezultate nesemnificative la alegeri, primind, în general, mult mai puține voturi decât numărul potențial de votanți romi. Cu câteva excepții, candidații

romi de succes la alegerile locale au fost aleși dintre partidele majoritare. În România, după ce partidele politice au eșuat la alegerile din 1990 și 1992, activiștii romi și-au mutat strategiile către sectorul non-guvernamental. După modificarea legii partidelor politice în 1996, partidele politice au dispărut din peisajul politic al României. Organizațiile romilor au propus liste de candidați care au optat pentru includerea unor prevederi legale favorabile pentru minoritățile naționale în cadrul legii electorale (Rostas 2009). La alegerile de după 1996, toți candidații susținători au organizațiilor romilor au fost înregistrați ca organizații non-guvernamentale. Din nefericire, schimbările succesive ale legii privind alegerile locale au impus anumite restricții organizațiilor minorităților locale, reducând astfel șansele uneia astfel de organizații de a rămâne activă la nivel local sau regional cu privire la promovarea candidaților în scopul promovării schimbării sociale. Datorită, în mare măsură, numărului relativ redus de romi din Cehia, singura strategie viabilă pentru romii de acolo a fost să concureze pe listele electorale ale partidelor principale. Până în prezent, un singur candidat rom a fost ales în parlamentul ceh și doar alți câțiva au fost aleși în consiliile locale. Cei câțiva candidați care au reușit să obțină mandatul erau membri ai partidelor principale.

Al treilea nivel de reprezentare a romilor constă din reprezentarea prin intermediul organizațiilor non-guvernamentale. Ca în aproape toate celelalte locuri din Europa, în fiecare dintre aceste trei țări examinate, romii au înființat asociații și fundații noi pentru apărarea drepturilor romilor și atingerea obiectivelor vizate în calitate de grup din ultimele zece decenii. Cel mai important rol al acestor organizații non-guvernamentale a fost acela de a articula, agrega și reprezenta interesele romilor. Deși funcția sa de bază aparține partidelor politice (conform modelului democrației clasice), partidele politice nu dețin monopolul asupra acestor zone. În practică importanța acestei funcții pentru organizațiile societății civile apare în momentul în care interesele unor grupuri sociale semnificative nu sunt articulate și, prin urmare, acestea sunt sub-reprezentate de către partidele politice, fie din cauza sistemului electoral, fie din diferite alte cauze.

În multe situații, se poate spune că există un oarecare nivel de confuzie între reprezentarea și desemnarea romilor în cadrul diferitelor structuri. O parte dintre cetățenii romi sunt numiți în diferite poziții în cadrul administrației de stat și, prin urmare, sunt considerați drept reprezentanți ai romilor. În ciuda statutului lor social în calitate de simpli birocrați, aceștia sunt invitați să vorbească public în numele tuturor romilor și, din acest motiv, oamenii uită că acești reprezentanți nu au fost aleși și, prin urmare, nu au niciun mandat să reprezinte cetățenii romi. Exemple de astfel de situații pot fi regăsite în rândul experților romi din România și Cehia care sunt angajați ai municipalităților, agențiilor naționale sau birourilor naționale pentru romi, care se ocupă de aspecte specifice romilor. Un alt subiect de cercetare în acest domeniu ar implica discuții mai ample referitoare la conducerea mișcării romani și la practicile de cooperare și reprezentare care au fost aplicate ca parte a acestei mișcări. Ar fi interesant să analizăm care sunt diversele instituții dezvoltate de romi, nu doar incluzând diferitele tipuri de leadership și guvernanță, ci și modul în care romii se percep pe ei înșiși ca subiecți politici și modul în care derulează diferitele relații cu instituțiile publice existente.

În ciuda așteptărilor mari ale decidenților și politicienilor, nu există nicio rețetă pentru garantarea participării romilor în afacerile politice. De cele mai multe ori, atât politicienii, cât și decidenții caută un partener cu care să poată negocia și coopera pentru îmbunătățirea circumstanțelor romilor. Din cauza lipsei unor parteneri care au fost desemnați de romi și se bucură de sprijin și încredere din partea majorității romilor, chestiunea persoanei care participă la negocieri devine o dilemă critică pentru decidenți, periclitând, în plus, succesul întregului proces de elaborare a politicilor. Având în vedere că nu există organizații de masă guvernate de reguli democratice, legitimitatea și gradul de reprezentativitate de care se bucură organizațiile romilor vor forma subiecte principale de dezbatere la analizarea participării politice a romilor. Lucrul în parteneriat cu romii poate fi obstrucționat și de stratificarea internă și de diversitatea caracteristice romilor. De asemenea, când vine vorba de participarea romilor, această diversitate

poate genera și un grad superior de flexibilitate rezultând din nevoia de a consulta un număr mai mare de grupuri. Trebuie menționat că luarea acestei măsuri ar necesita și foarte mult timp, din cauza diferitelor conflicte sau opinii preexistente în rândul liderilor romi sau al romilor ca atare. Prin urmare, decidenți pot avea incertitudini cu privire la deciziile care afectează romii, deoarece este posibil ca decizia lor finală să nemulțumească anumite grupuri și, cu siguranță, va fi contestată. În ciuda acestor limitări, decidenții ar trebui să acționeze atunci când problemele cu care se confruntă sunt urgente sau de importanță majoră, chiar dacă, între timp, sunt sub presiune constantă, fie din partea instituțiilor internaționale, fie din partea altor guverne.

Așa cum au demonstrat deja diferiți autori, este o practică frecventă între autoritățile naționale, organizațiile internaționale și donatorii romi să invite doar acei reprezentanți ai romilor care nu îi contestă sau care nu critică aceste structuri și acțiunile lor referitoare la romi la masa negocierilor. Exemplele oferite de Jud Nirenberg vorbesc de la sine cu privire la realizările în implementarea strategiilor și programelor naționale, planurile Deceniului de incluziune a romilor, Cadrul UE pentru romi sau alte astfel de inițiative (Nirenberg 2009). Deși o serie de bune practici pot fi identificate la nivel local și național cu privire la parteneriatele cu romii din cadrul a diferite inițiative, la nivelul UE, participarea romilor este relativ limitată și poate fi descrisă cel mai bine în etapa incipientă. Deși este unul dintre cele mai importante organisme consultative din UE pe tema politicilor pentru romi, Platforma Romilor nu a reușit încă să promoveze o relație de cooperare cu romii; activiștii romi au fost frecvent ignorați sau pur și simplu invitați să asiste la activitățile Platformei. Cu precădere la nivel internațional, participarea limitată a romilor este adesea asociată unora dintre criteriile impuse de decidenți. În astfel de cazuri, participanți romi sunt selectați pe baza cunoștințelor de limba engleză, a cunoștințelor referitoare la funcționarea instituțiilor Europene, a capacității lor de a utiliza instrumente moderne de comunicare și alte condiții birocratice similare. Aceste criterii nu au ținut seama de numeroase preocupări importante, de exemplu, în ce măsură acești activiști romi sunt sprijiniți

sau nu de comunitățile lor. De asemenea, implicarea activiștilor este adesea limitată la nivelul individual, mai degrabă decât cel instituțional. Acei activiști care beneficiază de sprijinul comunităților lor, dar nu îndeplinesc criteriile de selecție enumerate mai sus, sunt excluși. De asemenea, trebuie menționat că anumiți lideri romi sunt corupți sau deschiși la corupție, motiv pentru care autoritățile au decis să lucreze cu indivizi pe care îi pot controla cu ușurință.

Analizarea participării romilor la dezvoltarea Cadrului UE dezvăluie, prin urmare, o serie de tendințe îngrijorătoare. Deși guvernul a stipulat incluziunea maximă a romilor ca principiu de bază pentru procesul de elaborare a politicilor, participarea romilor a fost restrânsă la câteva consultări în Cehia, în timp ce implementarea politicii a devenit responsabilitatea structurilor administrative. Soluțiile care ar fi permis romilor să participe la acest proces au fost neglijate. În calitate de organisme consultative ale guvernului, Consiliul Național al Minorităților și Consiliul Afacerilor Romilor (alături de Agenția pentru Incluziunea Socială a Romilor, o structură înființată inițial în 2008 ca un program pentru integrarea romilor și menit să coordoneze implementarea politicilor vizând romii la nivel local și transformat ulterior într-un organism al administrației centrale) nu au capacitatea necesară pentru a asigura participarea eficientă a romilor. La nivel regional și local, participarea romilor ar trebui să fie realizată prin birourile guvernamentale regionale care angajează coordonatori regionali pentru problemele romilor. (Nu poate fi ignorat faptul că au fost incluși anumiți coordonatori regionali pentru problemele romilor care nu erau romi.) În schimb, participarea romilor a fost limitată la câteva consultări organizate cu membrii Consiliului pentru Afacerile Comunităților Romilor, dintre din care reprezentanții și experții romi sunt excluși. Pe lângă aceste chestiuni îngrijorătoare, rămân multe întrebări fără răspuns referitoare la conținutul acestui tip de consultări; unii participanți susțin că aceste evenimente au fost doar discuții formale deoarece propunerile romilor au fost ignorate (Hrabanova 2014).

În Ungaria, în ciuda declarațiilor din strategie și a celor ale diferitelor oficialități, participarea romilor este redusă. La nivel național, auto-guvernarea minorităților pentru romi a devenit partenerul exclusiv al guvernului în implementarea unei strategii bazată pe un acord între organizație, Lungo Drom și FIDESZ, partidul de guvernare. La o analiză a relației dintre Lungo Drom și FIDESZ s-ar putea spune că această formă de auto-guvernare a minorității romilor este pur și simplu o extindere a FIDESZ deoarece Florian Farkas, fostul lider al Lungo Drom, precum și o parte dintre ceilalți lideri sunt membri ai FIDESZ și reprezintă FIDESZ în Parlamentul Ungariei.

Prin definirea organizațiilor de auto-guvernarearomilor ca formă de organizare a societății civile, relația dintre guvern și organizațiile de auto-guvernarearomilor nu doar că a devenit mai apropiată, dar exclude în mod clar cooperarea cu alte ONG-uri, deoarece guvernul poate justifica incluziunea societății civile în procesul de elaborare a politicii. Acest fapt limitează participarea altor organizații, cu precădere la nivel local. De asemenea, după cum au raportat diferite grupuri ale societății civile, guvernul poate susține organizațiile civice, deși implicarea lor efectivă în procesul de elaborare a politicilor este limitată sau inexistentă. Această inițiativă a guvernului a fost menită să controleze astfel de organizații mai degrabă decât să le susțină participarea activă în elaborarea politicilor (Balogh et al. 2013, 24-25). Un alt factor care limitează participarea romilor în timpul elaborării politicilor este rolul extins preluat de auto-guvernarea minorității romilor care depășește competența lor de a include coordonarea școlilor, dezvoltarea diferitelor scheme de angajare sau chiar monitorizarea anumitor programe de guvernare (Balogh et al. 2013, 9; Kovats 2003).

Înființată în 2013, Masa rotundă anti-segregare a fost menită să aducă laolaltă societatea civilă, asociațiile bisericești și oficialitățile guvernamentale pentru a discuta și a demonta segregarea la toate nivelurile societății. În ciuda potențialului său de a crește participarea în procesul decizional, mulți dintre profesioniștii binecunoscuți invitați să participe la această inițiativă au părăsit Masa rotundă, explicând că nu

exista niciun dialog semnificativ și nicio schimbare în elaborarea politicilor. De asemenea, acești participanți au declarat că nu sunt dispuși să susțină un guvern care nu tolerează orice critică a politicilor sale și care are o atitudine politic anti-UE și exprimă alte comportamente negative (Fülöp 2016).

Urmând structura cadrului instituțional de la nivelul UE, în 2017, Ministerul pentru Capacitățile Umane a plănuit crearea unor Platforme a Romilor, cum ar fi forumurile de discuție din fiecare județ din Ungaria. Principala sarcină a acestor adunări ar fi fost aceea de a promova strategia de incluziune socială și identificarea unor soluții la problemele locale la un nivel local. Până în prezent, au fost înființate trei Platforme pentru Romi în județele Borsod, Szabolcs și Baranya, finanțate de către Comisia Europeană (Monitorul Civil al Romilor 2018, 16).

În România, conducerea Agenției Național pentru Romi (ANR) a fost menită să facă din România prima țară care a îndeplinit cerințele Comisiei Europene privind dezvoltarea strategiilor naționale pentru incluziunea romilor. Acest obiectiv trebuia atins până în iunie 2011, cu doar două luni după adoptarea Cadrului UE. ANR a propus guvernului un proiect de strategie pentru incluziunea romilor care a fost, în mod surprinzător, respins de către Secretarul General al Guvernului din cauza faptului că proiectul de strategie nu a respectat liniile directoare cu privire la elaborarea politicilor conform cerințelor României. Unul dintre aceste criterii a implicat utilizarea consultării publice în cadrul strategiei (Moisa et al. 2013). ANR organizase o consultație publică în 2010, dar apoi a ignorat contribuțiile și sugestiile organizațiilor participante. Pe baza recomandării Secretarului General al Guvernului, ANR a organizat consultări cu alte organizații ale romilor în toamna lui 2011, majoritatea cu sediul în București. Aceste întâlniri nu au fost eficiente, deoarece organizațiile nu au avut nicio influență asupra documentului final (Rădulescu 2014; Rorke 2012, 55). Organizațiile societății civile care au monitorizat procesul de implementare a strategiei și-au exprimat dubiile cu privire la măsura în care strategia respectă criteriile de elaborare a politicilor și au criticat eforturile reduse asociate implicării romilor în elaborarea și revizuirea strategiei (Moisa et

al. 2013). Ca urmare a unei modificări în conducerea ANR, strategia națională a fost revizuită în 2014. Documentul a fost actualizat pe baza consultațiilor informale cu majoritatea ONG-urilor romilor cu sediul în București. Nu au fost incluse niciun fel de schimbări semnificative din punctul de vedere al structurilor de implementare sau al participării romilor.

Pe baza analizei efectuate mai sus, se poate spune - la nivelnațional - că participarea romilor a urmat același model ca și cel implementat la nivelul UE: acesta a fost limitat și nu a depășit stadiul unei formalități. Comparativ cu celelalte inițiative de politici analizate încapitolul anterior (dezvoltarea strategiilor guvernamentale în perioada de preaderare și Deceniul de incluziune a romilor 2005–2015) participarea romilor a fost chiar și mai scăzută. Aplicând teoria scării lui Arnstein, se poate afirma că în toate cele trei țări, participarea romilor s-a situat în jurul celor patru trepte inferioare, între manipulare și consultare, autoritățile dând dovadă de un interes redus sau chiar absent de a implica romii într-un mod care le-ar fi permis să își exprime preferințele sau să își stabilească proprietățile. Este oarecum surprinzător având în vedere că decidenții au o oarecare experiență în elaborarea politicilor pentru romi - Cadrul UE ar fi putut fi oportunitatea perfectă pentru implementarea practică a lecțiilor învățate din experiențele cu politicile anterioare. Mai exact, decidenții ar fi putut confirma că nicio inițiativă nu are șanse reale de succes dacă participarea constantă a romilor nu intervine la scară largă și la fiecare nivel al guvernului.

4. 2.2 Cerințele și nemulțumirile etnice

Literatura privind cerințele și nemulțumirile etnice ale romilor este atât de redusă încât s-ar putea spune, fără a greși foarte mult, că este aproape inexistentă. Foarte puține studii au abordat aceste probleme sau au făcut acest lucru în contextul unor eforturi de cercetare mai ample. În proiectul său, „Minorități expuse riscurilor", Ted Gurr a colectat date referitoare la discriminările contra mai multor

minorități, inclusiv romii, cauzele principale ale nemulțumirilor romilor și modul în care acestea au fost transformate prin proteste și revolte (Gurr și Harff, 1994). Din cauza scopului proiectului (analizarea conflictelor și violențelor etnice), dovezile privind romii au fost mai puțin relevante deoarece romii sunt rareori implicați în orice formă de protest sau rebeliune. Cu toate acestea, pe baza datelor generate de proiect și a modelului utilizat de Gurr, Jonathan Fox (2002) a realizat o analiză pentru testarea ipotezelor lui Gurr referitoare la legăturile dintre tipurile de discriminare, nemulțumiri, proteste și revolte în cazul romilor.

Pornind de la clasificarea lui Gurr a trei tipuri de discriminare și nemulțumiri (politice, culturale și economice), alături de diferitele variabile referitoare la tipul de discriminare, nemulțumiri, proteste și revolte, cu date provenite de la treisprezece state europene, Fox observă că romii au tendința de a exprima nemulțumire politică și culturală, mai degrabă decât economică, deși romii par a fi expuși în mai mare măsură discriminării economice decât celorlalte două tipuri. Pornind de la datele colectate în treisprezece state europene, Fox (2002, 15) a conchis că romii își exprimă nemulțumirea cu privire la rațiuni economice doar în situația în care acestea au legătură cu exprimarea nemulțumirilor politice și culturale, iar acestea diferă în funcție de stat. Comparativ cu alte grupuri, romii se implică mai puțin în proteste, în ciuda nivelului de discriminare la care sunt expuși.

Analiza realizată de Fox are meritul că investighează nemulțumiri și cerințe înaintate de romi într-un număr mare de situații, conform unui studiu de cercetare secțional. Cu toate acestea, există limitări ale acestui tip de analiză, care merge de la modul în care datele au fost colectate în diferite state și până la interpretarea acestora. De exemplu, faptul că romii nu au raportat discriminare în cinci dintre cele treisprezece state indică faptul că acuratețea datelor colectate poate fi deficitară. De asemenea, afirmațiile sunt considerate de autor drept „contra-intuitive" (inclusiv afirmația conform căreia romii sunt victimele unei discriminări economice și se confruntă cu un nivel nesemnificativ de discriminare în domeniul culturii și politicii), ridică semne serioase de

întrebare legate interpretarea acestor date. După cum au demonstrat deja diferite studii, antițigănismul nu este doar caracteristic Europei de Est, ci este un fenomen care există și în Vest; uneori, romii sunt respinși chiar și mai mult în Vest (Agenția pentru Drepturi Fundamentale a Uniunii Europene 2012).

Aidan McGarry a identificat interesele generale ale romilor din România, analizând activitățile și publicațiile organizațiilor non-guvernamentale ale romilor, ale organizațiilor internaționale și programele donatorilor, Strategia națională pentru incluziunea romilor și prin organizarea de interviuri cu activiștii romi. Acesta definește interesele comuneale romilor după cum urmează: „educație, sănătate, angajare și afaceri sociale, incluzând locuințele și participarea politică". McGarry (2010, 85) menționează, în plus, „importanța intereselor și identității culturale". Referitor la interesele romilor din Ungaria, McGarry (2010, 110–11) declară că „deși sărăcia, discriminarea și marginalizarea sunt interese comune repetabile pentru majoritatea romilor, declar că aspectele sociale, economice, culturale și politice sunt mai relevante în Ungaria" în timp ce „interesele sociale, cum ar fi accesul la condiții adecvate de locuit, servicii sanitare și sănătate sunt în continuare cele mai presante pentru ONG-urile romilor". Încercarea lăudabilă a autorului de a analiza interesele colective ale romilor duce la generalizări care ridică semne serioase de întrebare referitoare la întregul efort intelectual de a afla cine vorbește pentru romi. Cu toate acestea, efortul lui McGarry ar trebui să fie extins în cercetarea ulterioară, deoarece atenția sa nu se centrează asupra cerințelor și nemulțumirilor romilor, ci, mai degrabă, asupra agregării intereselor acestora.

Această analiză a abordărilor asumate de Fox și McGarry subliniază dificultatea în identificarea nemulțumirilor, cerințelor și intereselor colective ale romilor. Abordarea mea nu încearcă să stabilească legături între nemulțumiri, cerințe și interesele colective ale romilor; o astfel de analiză (specifică literaturii privind mișcările sociale) excede domeniului de acoperire al cercetării mele, care se axează în continuare pe procesul elaborării politicii într-un context democratic.

Cu toate acestea, nu se poate contesta că analiza mișcărilor sociale (cu precădere cu privire la mișcarea romilor) este utilă în identificarea revendicărilor și nemulțumirilor romilor, după cum se poate observa în abordarea lui Vermeersch (2006). De asemenea, comparația între mișcarea romilor și alte mișcări ajută cititorul să înțeleagă și să reflecteze asupra specificității dezvoltării instituționale a mobilizării romilor (Rostas 2009).

Romii și-au exprimat cerințele și nemulțumirile etnice în moduri care sunt diferite de cele ale altor grupuri etnice. În cazul romilor, cerințele și nemulțumirile etnice sunt adesea afectate de chestiunile sociale curente, iar activiștii romi nu propun prea multe soluții. General vorbind, nemulțumirile și cerințele lor au fost determinate de o măsură specifică a guvernului sau de o situație critică. Pentru a amplasa această situație în contextul istoric, nemulțumirile romilor au fost, în general, legate de istoria socială a țării în care trăiesc. Astfel, romii din Cehia și-au exprimat nemulțumirea cu privire la legea cetățeniei - o problemă care a predominat în discursul romilor în anii 1990 - precum și la segregarea rezidențială, școlară, la discriminare, protecția contra atacurilor de rasiste ale grupărilor neonaziste, sterilizarea femeilor rome și evacuările silite (Vermeersch 2006; ERRC 2013; Barany 2002). În Ungaria, nemulțumirile romilor s-au referit la evacuările forțate, segregarea școlară, discriminarea, angajarea, auto-guvernarea, participarea minorităților în guvern și atacurile grupărilor extremiste. (Vermeersch 2006; Kovats 2004; Ladányi și Szelényi 2006, Vajda și Dupcsik 2008). În România, nemulțumirile romilor au fost exprimate cu privire la atacurile contra comunităților de romi, discriminarea, participarea la guvern, reprezentarea politică, accesul la serviciile medicale, segregarea școlară, evacuările forțate, mediul rasist, sărăcia și dezvoltarea infrastructurii (ERRC 2013; ERRC 2001; Barany 2002; Moisa 2012).

O analiză a ultimelor două decenii și jumătate arată că aceste cerințe ale romilor au fost, de fapt, verbalizate de actori izolați și, prin urmare, sunt lipsite de o viziune mai amplă a schimbării sociale. În majoritatea cazurilor, aceste cerințe au fost adesea o reacție la documentele guvernului sau ale politicii UE și nu au propus soluții

concrete, ci au fost formulate ca reclamații. Nici un document programatic redactat de organizațiile romilor nu a primit sprijin public amplu din partea populațiilor în numele cărora ele vorbesc. Același lucru poate fi spus și în legătură cu adoptarea Cadrului UE pentru romi: Niciun actor instituțional rom care beneficiază de un grad ridicat de susținere publică nu a propus o alternativă la documentele elaborate de UE sau statele sale membre. Cu excepția câtorva opinii individuale exprimate cu ocazia summit-urilor sau în cadrul întrunirilor Platformei Romilor, nu s-au exprimat nici un fel de dezacorduri cu privire la documentele propuse. Coaliția Europeană pentru Romi (ERPC), o coaliție formată din mai multe organizații care se axează asupra problemelor romilor, a fost esențială pentru Cadrul UE, însă nu a adus nicio contrapropunere Comisiei Europene, printr-un document alternativ. De asemenea, rapoartele de monitorizare referitoare la elaborarea și implementarea Cadrului UE pentru romi au fost elaborate de către coaliții de ONG-uri la nivel național, organizații care au inclus, dar nu au fost înființate de romi. Acest factor reprezintă o preocupare majoră din punctul de vedere al participării romilor și al celor cărora li s-a atribuit sarcina de a vorbi în numele romilor.

În plus față de aceste probleme, romii care nu dețin niciun fel de mecanisme practice pentru definirea și agregarea intereselor lor colective, un impediment major în funcționarea unui sistem democratic. După cum s-a demonstrat în primele două capitole, din cauza stigmei asociate identității romilor, partidele politice și alte instituții ale democrației reprezentative sunt reticente să sprijine chestiunile referitoare la romi prin includerea acestora pe agendă. Instituțiile înființate de romii din Europa nu permit reprezentarea adecvată a romilor și nici nu pot defini interesele colective pe termen lung ale diferitelor comunități de romi sau agregarea acestora în interesul general al societății (Rostas 2009).

Una dintre principalele provocări cu care se confruntă experții și politicienii din punctul de vedere al identității romani este modul în care se înțelege diversitatea internă a romilor. Modul în care atât discursul academic și politic tind să perceapă romii nu exprimă diversitatea

comunităților de romi. În opinia mea, diversitatea romilor necesită o abordare de jos în sus a problemelor și intereselor romilor, astfel încât fiecare comunitate să își poată defini prioritățile din politici ca parte a comunității locale mai ample. O abordare pe de jos în sus poate reflecta diversitatea comunităților romilor și, astfel, poate permite fiecărei comunități să își exprime propriile nevoi și obiective. Până în prezent, problemele romilor au fost gestionate cu precădere pe baza unei abordări de sus în jos. Drept urmare, toți cei care nu se înscriu în definiții și clasificările impuse de discursul politicii publice sunt excluse. Decidenții nu iau în considerare sau pur și simplu nu înțeleg modul în care diversitatea romilor le sporește vulnerabilitatea.

Una dintre provocările cu care se confruntă cei care vorbesc în numele romilor (cu precădere activiștii romi) este legitimitatea. În multe situații, sprijinul lor din partea romilor și identitatea lor ca romi „autentici" este pus la îndoială. Aceștia sunt considerați adesea ca nefiind „suficient de autentici" și incapabili să reprezinte vocea comunității romilor. În mod paradoxal, ONG-urile reprezintă majoritatea instituțiilor care vorbesc în numele romilor. Aceasta înseamnă că instituțiile care apără cel mai fervent drepturile romilor au doar un număr restrâns de membri și sunt operate de reprezentanți care nu sunt aleși. Cu toate acestea, merită menționat că dobândirea legitimității nu este doar rezultatul alegerii, ci poate fi și rezultatul experienței dobândite în gestionarea anumitor probleme și dovedită de disponibilitatea constantă de a răspunde la necesitățile publice.

Rămâne, însă, întrebarea legată de ce anume se întâmplă atunci când romii nu iau în considerare aspectele ridicate de activiștii romi, de organizații sau de autorități ca având un nivel ridicat de prioritate. Ce este de făcut în această situație? De exemplu, o parte dintre activiștii romi, organizațiile de promovare a drepturilor omului și cercetători au identificat segregarea școlară ca pe un obstacol major în dreptul la educație al copiilor romi. Pentru că nu fiecare părinte rom consideră că desegregarea școlară este o prioritate, se ridică întrebarea legată de măsurile care se impun: Opiniile părinților ar trebui să fie ignorate în favoarea forțării autorităților să implementeze planurile de

desegregare școlară? Dacă da, nu apare pericolul ca activiștii să devină opresorii comunității romilor prin faptul că le impun priorități, deși nu le-au obținut girul? În contextul unei astfel de situații, cum își pot justifica activiștii romi poziția? De asemenea, promovarea împuternicirii romilor în îmbunătățirea situației lor ar trebui să includă dreptul de a decide asupra propriilor priorități. Aceasta înseamnă, în mod natural, că romilor trebuie să li se permită să nu fie de acord cu opiniile și prioritățile exprimate de către donatori sau de către autorități în numele acestora. Ca atare, planurile de desegregare a școlilor ar trebui aprobate pentru că nu sunt considerate o prioritate de către părinții romi?

Situația descrisă mai sus dezvăluie limitările discursului axat pe drepturile omului așa cum a fost acesta promovat de către activiștii romi. Deși discursul privind drepturile omului reflectă realitatea a numeroase comunități de romi, conceptele juridice utilizate - segregare rasială, discriminare, evacuări forțate, etc. - descriu cu acuratețe situația romilor și oferă argumente puternice în relația cu autoritățile sau la construirea unor argumente în fața instanțelor, discursul privind drepturile omului poate fi contrar priorităților locale ale romilor. Activiștii romi care se bazează pe acest tip de discurs găsesc cu greu argumente pentru implementarea politicilor care au obținut sprijin public. Pentru a face o comparație istorică, poziția acestora este similară cu cea a bolșevicilor și activiștilor comuniști în raport cu clasa muncitoare: „falsa conștiință a clasei muncitoare" este un concept care este strâns legat de „conștiința falsă a romilor". În acest caz, există riscul ca activiștii din domeniul drepturilor omului să adopte un comportament similar cu cel al activiștilor comuniști în sensul că alegerile ideologice sunt impuse unei comunități în detrimentul intereselor efective ale comunității respective.

Diversificarea discursului referitor la problemele cu care se confruntă romii este absolut esențială pentru a elimina blocajul care apare în situația descrisă mai sus. Argumentul economic este că investițiile sunt bune, educația integrată poate susține poziția activiștilor și decidenților, dar nu rezolvă dilema: revendicările legate de drepturile omului sau vocea comunității ar trebui să determine

desegregarea școlară? În final, este dreptul părinților romi să decidă ce este mai bine pentru copiii și pentru comunitatea lor, contracarând încălcarea drepturilor altor grupuri sau persoane. În această situație desegregarea școlilor este similară cu punerea în practică a conceptului de „falsa conștiință a romilor."

În această situație specifică, răspunsul la dilema cu privire la măsura în care desegregarea școlară trebuie susținută sau nu derivă din argumentele făcute publice în politica publică și filosofia politică. Deși exemplul oferit reprezintă o chestiune specifică, multe alte cazuri ridică semne de întrebare cu privire la cea mai bună modalitate de garantare a egalității de drepturi și de oferire a oportunităților egale fără a afecta coeziunea socială.

Decidenții publici acționează în interesul generării unui „mai bine" în societate. Având în vedere acest scop, îndatorirea lor principală este să elimine obstacolele care afectează egalitatea, definite ca factori structurali care reproduc inegalitățile sociale. După cum susține Ronald Dworkin (1978, 180), statul trebuie să acționeze pe baza principiului egalității între membrii comunității: „Am putea spune că indivizii sunt îndreptățiși la același nivel de grijă și respect în conceperea și administrarea instituțiilor politice care îi guvernează". Studiile efectuate cu referire la segregarea școlară a copiilor romi au indicat că separarea copiilor romi de cei neromi reproduce inegalitățile sociale dintre romi și neromi, inclusiv sărăcia, nivelul de educație, șomajul, sănătatea, etc. În interesul promovării unei societăți incluzive în care sunt respectate drepturile tuturor cetățenilor, decidenții trebuie să elimine obstacolele care împiedică obținerea acestui „mai bine" social. Garantarea drepturilor cetățenilor reprezintă unul dintre principalele obiective ale existenței statului, precum și baza pentru autoritatea și legitimitatea instituțiilor statului. Cu cât acțiunile instituțiilor de stat sunt mai legitime, cu atât mai puțin legitimitatea acestora va fi contestată de indivizii și grupurile din societate (Diamond 1999; Sartori 1987).

Demnitatea unui individ izvorăște din modul în care este tratat de ceilalți și de instituțiile de stat. Egalitatea este fundamentul respectării demnității umane. O persoană nu poate avea demnitate dacă este

tratată de ceilalți ca fiind inferioară. Întrebarea care se ridică în acest punct este dacă o societate egalitară este, de fapt, o societate bună: studiile arată că cele mai fericite persoane sunt cele care trăiesc în comunități unde inegalitățile sunt minime (Wilkinson și Pickett 2010).

4.2.3 Provocările în reprezentarea grupurilor etnice

În România, nicio lege nu recunoaște statutul de minoritate națională al romilor. Cu toate acestea, în mod indirect, romii sunt recunoscuți ca minoritate națională în declarațiile guvernului din Convenția-cadru pentru protecția minorităților naționale sau în rapoartele emise de diferite instituții pentru monitorizarea tratatelor internaționale privind drepturile omului, cum ar fi Comitetul Națiunilor Unite pentru eliminarea tuturor formelor de discriminare. Ungaria i-a recunoscut pe romi ca minoritate etnică prin legea privind minoritățile naționale din 1993. Odată cu adoptarea noii legi privind protecția datelor cu caracter personal, autoritățile s-au folosit de aceste prevederi pentru a ajunge la interpretarea că colectarea datelor referitoare la etnie este ilegală. Consecința finală a acestei decizii legale a ridicat obstacole suplimentare în evaluarea impactului oricărui program. Rezultatul final este că procesele politicii se bazează pe estimări. După 2002, în cadrul unei mișcări destinată fluidizării intervențiilor guvernamentale, guvernul socialist a impus nivelul de educație al părinților și statutul profesional ca element intermediar pentru identificarea elevilor romi. Cehia a identificat romii ca minoritate națională recunoscută anterior ca atare în Cehoslovacia și a oficializat această recunoaștere în legea minorităților din 2001. La nivel european, anumite țări nu recunosc nicio minoritate națională sau etnică (Franța, Grecia) în timp ce altele nu recunosc legal romii ca minoritate națională, însă fac acest lucru în practică (Spania, România). Deși alte state recunosc în mod legal statutul minorității romilor (Finlanda, Irlanda). Este interesant de observat că indiferent de recunoașterea legală, toate statele membre UE (cu excepția Maltei) au adoptat strategii de incluziune ca parte a cadrului UE.

O analiză a modului în care se realizează reprezentarea identității etnice în procesul de elaborare a politicilor pentru romii din trei țări aflate sub examinare trebuie să țină seama de instituțiile de reprezentare a identității din aceste guverne, cum ar fi muzeele romilor, centrele culturale, teatrele și școlile în care se predă limba romani. Cehia finanțează un muzeu al culturii romilor și există o catedră de limba romani la Universitatea Charles din Praga. Cu excepția educației minorității romilor (care nu este întotdeauna oferită în limba maternă), în Ungaria nu există instituții dedicate de reprezentare a identității susținute de stat, deși muzica romani a devenit o atracție turistică majoră pentru Ungaria. În România, instituțiile principale pentru reprezentarea identității includ sistemul de educație în limba romani dezvoltat de Ministerul Educației, care include două școli în care se predă limba romani și Centrul Național de Cultură a Romilor, finanțat de la bugetul de stat. Un muzeu al culturii romilor a fost, de asemenea, înființat în 2010 ca inițiativă privată; pentru că nu a beneficiat de nicio formă de susținere din partea guvernului, muzeul s-a închis în 2015. În toate cele trei țări, există grupuri independente de romi, dar nu există niciun teatru romani și nicio galerie de artă pentru romi.

Pe lângă participare, reprezentarea identității joacă un rol important în elaborarea politicilor. Capacitatea acestor instituții de a reprezenta romii depinde de cooperarea cu diferiți actori romi și de sprijinul de care se bucură din partea comunităților. De exemplu, deși a fost creat în 2003, Centrul Național de Cultură a Romilor (CNCR) din România a fost perceput de aproape toți actorii sociali romi importanți ca nefiind o instituție reprezentativă pentru romi. Doar după anul 2005, când a fost desemnată o nouă conducere a centrului, a fost implementată o procedură transparentă și au fost organizate consultări cu actorii sociali romi, CNCR a devenit o instituție având drept scop reprezentarea identității pentru romii din România. Un alt exemplu este cel al educației minorităților din Ungaria: Deși această încercare constituie un efort din partea statului, din cauza acestui nivel redus de performanță, aceasta a fost percepută de către participanții romi ca un factor de opresiune a romilor și nu ca un instrument pentru

reprezentarea identității. Resursele alocate acestor instituții de la bugetul de stat sunt în continuare foarte reduse. Dacă avem în vedere necesitatea de a construi o societate în care diversitatea etnică și socială sunt valori societale, aceste resurse sunt nesemnificative.

În Cehia, Ungaria și România, atitudinile față de romi continuă să fie negative. Antițigănismul este o „ideologie care a justificat persecutarea romilor timp de secole" (Wippermann 2005, 3) ca „un instrument de stigmatizare al cărui scop nu este acela de a observa circumstanțele „celuilalt", ci de a găsi identificări care legitimează separarea și alte măsuri de discriminare contra „celorlalți"" (Knudsen 2005, 2). Datorită transmiterii sale din generație în generație, antițigănismul este un aspect al moștenirii culturale a Europei. În opinia lui Thelen (2005, 22), antițigănismul a apărut pentru prima dată ca termen în anii 1980 în Franța, urmată apoi de Germania, după care s-a răspândit din cauza activităților organizațiilor romilor. Martin Holler (2015) plasează originea termenului în anii 1930 în Uniunea Sovietică, unde a fost utilizat de către activiștii romi. În esență, antițigănismul este o formă specială de rasism contra romilor și poate merge de la prejudecăți, stereotipuri și ură față de romi, la discriminare instituțională. Istoric vorbind, antițigănismul a culminat cu încercările naziștilor de a extermina romii din Europa.

Antițigănismul apare la trei niveluri: imaginar, discurs și practică. Această distincție este importantă din perspectivă analitică. La nivel imaginar, romii sunt creionați negativ. Imaginea negativă a romilor a persistat timp de secole și chiar a fost reprodusă în țări fără o populație de romi semnificativă din punct de vedere numeric. Din acest punct de vedere, unii activiști romi percep antițigănismul ca reprezentând un cod de conduită, care face parte din cultura europeană. La nivelul discursului, zicători populare, anecdote sau stereotipuri profund rasiste sunt acceptate de către societatea majoritară fără a pune la îndoială sursa acestor afirmații și impactul lor social. Deoarece acest lucru este adesea confundat cu corectitudinea politică, educația antirasistă nu este o componentă educațională în majoritatea societăților europene. În practică, acțiunile împotriva romilor au

îmbrăcat diferite forme, mergând de la conflictele etnice violente la acțiuni „flexibile" de discriminare implementate prin mecanisme sociale subtile.

Cu precădere, dacă îmbracă o formă violentă, multe dintre aceste acțiuni obțin un nivel relativ redus de susținere; datorită organizațiilor internaționale și ONG-urilor susținătoare ale drepturilor omului, astfel de practici au fost condamnate și sunt susținute public de oficialități. Cu toate acestea, acest succes nu a prevenit emergența unor organizații care proclamă un discurs rasist contra romilor. Pe lângă grupurile neonaziste, în Cehia Partidul Comunist al Boemiei și Moraviei adoptă un discurs puternic contra romilor și este reprezentat atât în parlamentul național, cât și în cel european. În Ungaria, partidul de extremă dreaptă, Jobbik, a reușit să devină a doua cea mai puternică forță politică din țară în timpul alegerilor din 2010, câștigând voturi în baza unui discurs anti-rom puternic. La alegerile din 2014 și 2018, Jobbik a obținut mai puține voturi și locuri în Parlament, dar este în continuare considerat ca o voce importantă în opoziție. În România, partidul politic România Mare a adoptat cel mai extrem discurs împotriva romilor, însă nu a reușit să treacă de pragul electoral la ultimele două alegeri parlamentare. Din nefericire, există grupuri, cu precădere Noua Dreaptă, care adoptă și ele o retorică anti romi.

O parte importantă a identității romilor este legată de memoria colectivă a evenimentelor trecute care au afectat romii. Samudaripen, Holocaustul romilor, care a însemnat opresiune, teroare și genocid, atât înainte, cât și în timpul Celui De-al Doilea Război Mondial, iar istoria deportărilor în masă a avut un puternic impact nu doar asupra celor care au trecut personal prin aceste evenimente, ci și asupra mentalității colective a romilor. Cu precădere în rândul susținătorilor discursului extremist anti-rom, încercarea din trecut de exterminare a romilor rămâne și ea în memoria colectivă a populației majoritare, pentru care măsurile naziste au reprezentat și reprezintă în continuare un răspuns legitim la „problema țigănească".

În Cehia, a existat un val de negare a Holocaustului rom în perioada post-comunistă, cea mai cunoscută situație de acest gen fiind refuzul constant al guvernului de a construi un monument memorial în locația fostului lagăr de concentrare rom din Lety, ocupat până de curând de o fermă de porci[3]. Doar în 2018 guvernul ceh a achiziționat terenul și a anunțat că susține construirea unui monument în memoria victimelor Holocaustului romilor. În Ungaria, oamenii au negat public deportarea romilor maghiari la Auschwitz. O astfel de declarație recentă aparține ministrului responsabil pentru portofoliul măsurilor de incluziune a romilor, Zoltán Balog[4]. În România, deportarea romilor în Transnistria (1942–1944) a fost adesea interpretată ca o măsură de siguranță socială limitată la acei romi care aveau cazier, negând astfel rolul factorilor etnici și rasiali în persecutarea romilor (Rostas 2012b).

Un aspect important al identității etnice este modul în care aceasta este comunicată în spațiul public (Eriksen 1993). Din acest punct de vedere, rolul mass-mediei este foarte important în producerea și reproducerea identității romilor. Cât se poate de negativ, discursul pe tema romilor din mass-media este dominat de utilizarea unor termeni negativi cu privire la romi sau prin prezentarea în linii exotice a anumitor practici din comunitățile de romi. Referirea la etnia unei persoane este un proces selectiv: în mass-media, contextul etnic al unei persoane este, în general, transmis rapid dacă aceasta este suspectată de un comportament anti-social, fiind în general omis dacă prezintă un comportament pozitiv. Impactul social puternic al televiziunii și portretizarea romilor în mediul televizat reproduce anumite stereotipuri și prejudecăți care există deja în mentalitatea colectivă. Infracționalitatea este adesea descrisă ca un aspect al geneticii romilor (Project on Ethnic Relations 1996).

3_Ferma de porci din Lety u Písku a fost înființată de regimul comunist pe locația unui fost lagăr de concentrare pentru romi. Guvernul ceh a ignorat cerințele repetate ale activiștilor pentru drepturile romilor de a transfera ferma într-o altă locație și de a construi un monument în memoria victimelor.

4_În 4 august 2014, la Radio Kossuth, un post de radio deținut de stat, Ministrul Balog declara: „Nu au existat deportări de romi din Ungaria; aceștia au fost deportați din Austria." Au existat și alte afirmații controversate, prin care elitele intelectuale ale romilor au fost acuzate că inventează atrocități trecute și numărul victimelor. Pentru detalii, consultați Tóth (2014).

Reprezentarea publică a romilor ca grup etnic se reflectă în percepția publică a romilor. Desigur, datele colectate prin sondaje reflectă o imagine a romilor la un moment dat și aceasta poate fluctua semnificativ în mod clar, în timp. Cu toate acestea, la nivel european, datele dezvăluie o imagine negativă persistentă a romilor.

Într-un sondaj realizat în decembrie 2010 în Cehia de către Ministerul de Interne, 83% dintre respondenți au considerat că romii sunt inadecvați sociali, în timp ce 45% au preferat ca romii să părăsească Cehia . În total, 90% au considerat că romii reprezintă o sursă de infracționalitate (Sudetic 2013). Într-un sondaj realizat de Asociația Pro Democrația în 2010, 82% dintre respondenți și-au exprimat neîncrederea în romi; romii au fost descriși ca hoți (44%), leneși (43%) și murdari (41%). Aceleași trăsături au fost utilizate pentru a descrie romii într-o evaluare similară realizată în 2002; în acest caz, valorile au fost ușor diferite, termenul de hoți fiind utilizat de 46%, leneși de 40% și murdari de 42%.

Pentru a combate aceste reprezentări ale romilor în spațiul public, strategiile elaborate de cele trei țări au propus o serie de obiective asociate. În Cehia, a fost exprimat sprijinul pentru dezvoltarea reprezentării identității romilor în sfera publică, însă măsurile propuse nu susțin direct romii ca producători de informație despre romi, ca o modalitate de elaborare a unor discursuri alternative despre romi în diferite medii sociale, inclusiv cele academice. Aproape niciuna dintre măsurile propuse nu se adresa instituțiilor existente de reprezentare a identității romilor. Pe scurt, aceste măsuri trebuie implementate prin structuri cum ar fi universitățile, institutele de cercetare sau alte instituții care nu includ romi în structurile lor. Nu este prevăzut niciun parteneriat cu nicio instituție a romilor, o mișcare care indică o abordare paternalistă a problemei asupra căreia minoritatea în chestiune ar trebui să dețină controlul. Ca urmare a acestor măsuri, versiunea identității romani care va fi prezentată reprezintă convingerile majorității și imaginea romilor proiectată de instituțiile acesteia, și nu modul în care se auto-definesc romii. Referitor la Holocaust, autoritățile cehe sunt conștiente că există probleme grave în recunoașterea

suferințelor romilor și, prin urmare, au inclus în strategie măsuri menite să gestioneze aceste provocări. La cinci ani după implementarea strategiei, guvernul ceh nu a schimbat cu nimic situația necomemorării Holocaustului rom. În fine, în 2018, guvernul a achiziționat ferma de porci și a anunțat că va susține construirea unui monument comemorativ în onoarea victimelor din rândurile romilor.

Tema reprezentării romilor în spațiile publice este abordată în strategia maghiară, care propune crearea unui centru cultural rom la cele mai înalte standarde. Această strategie prescrie, în plus, dezvoltarea instituțiilor culturale existente și înființarea unui teatru rom, a unui muzeu, a unei galerii, a unei biblioteci, a unui post de radio și a unuia de televiziune, acordând sprijin pentru aceste operațiuni. Strategia include și burse pentru artiștii romi și promovarea tradițiilor romani în presă. Pentru promovarea romilor în diferite structuri, s-a propus înființarea unei Academii a romilor care va juca un rol activ în sectorul public. De asemenea, referitor la imaginea romilor în presă, guvernul a propus un cod de etică jurnalistică și angajarea jurnaliștilor și experților romi în companiile de presă. În februarie 2019, niciuna dintre aceste măsuri nu fusese implementată.

Strategia Guvernului Romaniei prevede sprijin pentru Centrul Național de Cultură a Romilor, înființarea unui muzeu al culturii romilor și a unui teatru rom, precum și sprijin pentru artiștii romi. Cu toate acestea, existența a două discursuri radical opuse la adresa culturii romilor în textul strategiei adoptată în 2011 a transmis un mesaj inconsecvent și, prin urmare, a afectat profund valoarea strategiei ca document programatic cuprinzând politicile publice pentru romii din România. Până în februarie 2019, exceptând sprijinul pentru CNCR, nu s-a prevăzut niciun sprijin pentru muzeul culturii romani, care a trebuit să fie închis din cauza lipsei de fonduri publice. Nu există niciun teatru rom și nu s-a acordat niciun sprijin artiștilor romi.

4.2.4 Lanțul cauzal

Faptul că strategiile naționale pentru romi nu includ descrieri detaliate ale situației romilor pe baza unor date colectate sistematic prezentate în categorii separate (inclusiv cea a etniei) împiedică analiza relațiilor cauzate. De asemenea, această lipsă de analiză indică o lipsă aproape totală de informații referitoare la stilul de viață rom și la utilitatea politicilor pentru romi. O examinare textuală a acestor strategii naționale poate dezvălui, însă, convingerile și supozițiile pe care se bazează. În plus, contextualizarea reprezintă un factor important în înțelegerea semnificației reale a acestor politici.

Cehia

În Cehia, scopul principal al strategiei naționale pentru romi este descris ca fiind „coexistența pașnică între comunități și restul societății." Supoziția care stă la baza acestei afirmații este că există un conflict social între romi și alte comunități. Într-adevăr, relațiile cu neromii au fost caracterizate drept tensionate și Cehia a înregistrat un număr mare de cazuri în care gruparea capetelor rase (skinheads n.t.) a atacat romii. Mai mult, în aceste situații, sistemul de justiție a eșuat în a garanta protecție și în a combate astfel de forme de conflict în mod adecvat. În ciuda acestor lucruri, percepția publică (exprimată în sondajele de opinie) exprimă în continuare sentimentul că mulți romi încalcă legea, cu precădere prin infracțiuni minore, cum ar fi furtul. Analiza măsurilor propuse relevă clar că cei considerați răspunzători pentru situația conflictuală sunt romii și neintegrarea lor cu restul societății. Decidenții au ignorat faptul că romii sunt și victime ale conflictelor și că ar trebui să se bucure de aceeași protecție ca și orice alți cetățeni în ochii legii.

Nu doar că decidenții transformă romii în țapi ispășitori pentru conflictul social, ci consideră însăși identitatea și existența romilor ca fiind inferioară și nedemnă. Încercarea de a deetniciza problematica romilor în virtutea „principiului spiritului cetățenesc" poate fi privită ca o încercare din partea decidenților de a nega identitatea romani. Pe de o

parte, decidenții neglijează identitatea romani refuzând să promoveze diversitatea sau cel puțin refuzând să promoveze anumite caracteristici ale diversității care au potențialul de a inspira emoții și sentimente pozitive de mândrie în rândul romilor, de exemplu, prin intermediul unor instituții care asigură reprezentarea culturală. Astfel, romii rămân pe o poziție de neegalitate raportat cu alte grupuri etnice din societate. De asemenea, decidenții neagă în mod implicit identitatea romani neimplicând romii în procesul de elaborare a politicilor. Prin implicarea unor antropologi ca Marek Jakoubek sau Tomas Hirt - care neagă în mod deschis identitatea etnică a romilor, promovează asocierea romilor cu infracționalitatea și susțin că inadaptabilitatea socială a romilor se datorează unei culturi a infracționalității - decidenții au demonstrat în mod explicit că scopul real din spatele strategiilor naționale pentru romi este acela de a controla romii, în loc să susțină incluziunea acestora.

De fapt, neatenția pentru factorul etnic al problemelor cu care se confruntă romii, combinată cu ideea infracționalității reprezintă continuarea unui argument mai vechi al anumitor ideologi comuniști cu privire la romi (Davidova 2010; Sokolova 2008). În Cehia acest tip de discurs a avut un impact semnificativ asupra politicilor pentru romi elaborate. Cu precădere, după căderea comunismului, acest tip de discurs a continuat să afirme existența unui conflict ireconciliabil între romi și neromi pe baza unor valori culturale diferite. În consecință, acest discurs încurajează oamenii să eticheteze romii ca fiind inadaptabili din cauza aparentei lor incapacități de a respecta valorile societale. Deși acest tip de discurs pare a fi caracteristic mai degrabă grupărilor de extremă dreaptă din Cehia, a penetrat cercuri mult mai largi, inclusiv cele academice și guvernamentale.

Unul dintre aspectele pozitive ale strategiei este recunoașterea segregării care reprezintă un impediment major în educarea copiilor romi. Acesta a intervenit după modificarea legii educației din 2005, care, în realitate, a dus doar la modificarea denumirilor anumitor școli speciale și nu la combinarea efectivă a elevilor. Nu se poate ignora că acest amendament la legea educației a intervenit doar după decizia

Curții Europene a Drepturilor Omului (CEDO) în cazul DH împotriva Cehiei, în care aceasta a declarat practica plasării copiilor romi în școli speciale ca pe o măsură de discriminare etnică.

Până acum, nu s-a luat nicio măsură în Cehia pentru eliminarea segregării, iar școlile speciale continuă să funcționeze, dar cu denumiri diferite (Albert 2014). Acest lucru se poate datora, în parte, petiției din 2013 semnată de mai mult de treizeci de mii de cadre didactice contra desființării sistemului de educație specială din Cehia, un eveniment care a confirmat în mod indirect faptul că școlile speciale nu fuseseră abolite. Astfel, recunoașterea segregării ca reprezentând o problemă nu a determinat schimbări în practica de zi cu zi: copiii romi continuă să fie victimele discriminării la mai mulți ani după adoptarea strategiei.

Modul în care decidenții cehi au problematizat accesul romilor la educație ridică semne de întrebare cu privire la coerența și logica măsurilor propuse de aceștia și relația cauzală este contrară drepturilor omului și egalității. De exemplu, strategia națională stipulează următoarea soluție pentru creșterea accesului romilor la serviciile de dezvoltare în copilăria timpurie: „lucrul sistematic asupra atitudinilor dezavantajate și conștientizarea impactului pozitiv al participării copiilor lor la serviciile de dezvoltare timpurie pentru performanța lor educațională" (19). Această abordare pare a pune responsabilitatea pentru îmbunătățirea oportunităților și performanței academice direct pe umerii părinților dezavantajați, ignorând astfel rolul statului și al autorităților în furnizarea unor astfel de servicii, pentru a nu menționa îndatorirea primară de a asigura accesul egal al copiilor la astfel de servicii. De asemenea, din perspectiva drepturilor omului, statul are un rol fundamental de a garanta dreptul la educație al fiecărui copil. Este clar că prin refuzarea desegregării sistemului educațional și oferirea unei educații sub standarde copiilor romi, guvernul nu își îndeplinește obligația primară referitoare la accesul la educație de calitate pentru toți copiii.

Problema referitoare la modul în care aceste politici motivează romii să participe la diferite forme de educație este prezentă și în contextul educației adulților (27), un factor care indică faptul că

procesul de obținere a accesului la educație este prezent constant pe întreg parcursul documentului ca reprezentând responsabilitatea romilor. Formularea „copiii dintr-un mediu socio-cultural dezavantajat" indică faptul că aprecierea unor alte culturi decât cea majoritară nu reprezintă un atu-în cazul romilor, cultura lor este văzută ca un dezavantaj major. Categorizați automat ca având nevoi educaționale speciale, acești copii romi sunt plasați în sistemul special de educație, un sistem care nu permite accesul la educația terțiară și, prin urmare, sancționează participanții restrângându-le accesul la piața muncii. De asemenea, conform autorităților, accesul la educația secundară și terțiară este cauzat de o lipsă a motivației în rândul romilor pentru continuarea educației, un nivel redus de sprijin din partea familiei și lipsa unor modele pozitive.

Referitor la angajare, este puțin probabil ca măsurile propuse să aibă un impact semnificativ asupra romilor, deoarece constau din scheme de lucrări publice, antreprenoriat social, promovarea diversității în afaceri, dezvoltarea pieței muncii în zone locuite de romi, urmarea unei școli profesionale și combaterea muncii la negru. Chiar dacă unele măsuri pot facilita obținerea de locuri de muncă de către romi, unele au efectul eliminării romilor de pe piața muncii. Așa cum a arătat van Baar, aceste tipuri de măsuri includ sancțiuni nu doar pentru angajator, ci sunt împărțite între angajat și angajator. De asemenea, măsurile propuse nu se referă la problema discriminării structurale contra romilor pe piața muncii. De asemenea, nu au fost elaborate niciun fel de măsuri pozitive menite să susțină angajarea grupurilor dezavantajate din anumite sectoare economice.

Deși problema locuințelor este una importantă din punctul de vedere al accesului romilor la serviciile sociale, măsurile propuse pot fi considerate doar ca fiind parțiale, pentru că nu iau în considerare problema segregării locuințelor. În unele cazuri, aceste măsuri sunt doar recomandări adresate în mare parte autorităților locale sau exprimate indirect în numele romilor. Strategia națională identifică o nevoie de creștere a conștientizării cu privire la drepturile și obligațiile chiriașilor și la legislația privind locuințele (43), blamând astfel în mod indirect romii pentru anumite acțiuni antisociale.

Cu toate acestea, guvernul ceh recunoaște abuzurile comise de către autoritățile locale în timpul evacuărilor forțate ale romilor, care au fost executate fără respectarea prevederilor legale și recomandă măsuri preventive contra evacuărilor. Această inconsecvență în problematizarea situației locuințelor romilor ar putea duce la îmbunătățiri limitate în anii ce vor urma. Alte inconsecvențe ale strategiei guvernamentale pentru romi au legătură cu monitorizarea și colectarea datelor. Măsura care face referire la colectarea datelor este pur retorică întrucât reticența guvernului ceh legată de colectarea datelor pe baza etniei din cauza reglementărilor referitoare la confidențialitate este binecunoscută. Așa cum au arătat diverși analiști, un motiv suplimentar pentru neglijența în colectarea datelor este lipsa de recunoaștere pentru poziția profund inegală a romilor în societate.

În domeniul sănătății, obiectivele enumerate ale strategiei naționale cehe pune în sarcina romilor protecția propriei sănătăți, în ciuda aspectelor discutate în analiza precedentă (56). Strategia impune necesitatea auto-educării romilor pentru adoptarea unui stil de viață sănătos, dar și cu privire la serviciile medicale și riscurile pentru sănătate. Cu alte cuvinte, romii trebuie să își rezolve propriile probleme de sănătate, educând pe parcurs lucrătorii din sectorul public de sănătate cu privire la contextul lor socio-cultural și tradițiile romilor care le afectează sănătatea. Responsabilitatea statului de a garanta accesul la serviciile medicale este în continuare complet ignorată: nu se menționează niciun cuvânt cu privire la aranjamentele efectuate în privința accesului la asigurarea medicală sau discriminarea instituționalizată contra romilor din sistemul medical. Deși observatorii internaționali au raportat în numeroase rânduri situații de sterilizare a femeilor rome din Cehia, strategia națională cehă nu are nimic de spus din punctul de vedere al răspunderii guvernului sau compensării pentru suferințele femeilor rome care au fost victimele sterilizării sau ale altor practici medicale discriminatorii.

Unul dintre cele mai interesante capitole ale strategiei naționale cehe care definește problematica romilor se referă la protecția romilor. Din cele șaptezeci și trei de pagini ale strategiei (4 reprezentând pagina

de titlu, cuprinsul și bibliografia), zece pagini sunt alocate acestei teme - peste 14% din cuprinsul total al documentului. Comparativ, secțiunea dedicată sănătății are doar patru pagini, cea dedicată locuințelor are șapte, iar cea dedicată educației este cea mai lungă, cu 11 pagini. Capitolul dedicat protecției romilor include două secțiuni: una privind protecția romilor contra atacurilor grupărilor neonaziste și alta dedicată protejării romilor contra infracțiunilor și altor forme de comportamente de risc.

În opinia guvernului, „mișcările extremiste le atacă romii cu ocazia evenimentelor publice, folosindu-se de site-uri internet ale partidelor sau publicații și întrerupând evenimentele comemorative ale romilor, unde aceste mișcări aduc sub lumina reflectoarelor genocidul romilor din Cehia și Moravia" (60). Conferindu-le o atare definiție, guvernul ignoră multitudinea atacurilor asupra oamenilor în casele lor, în comunitățile de romi sau individuale, care nu au loc în cadrul unor evenimente publice (cum ar fi marșurile din comunitățile de romi). Ca urmare, măsurile propuse nu includ măsuri de protecție specifice sau eficiente pentru romi și nici recomandări specifice pentru investigarea atacurilor pe motive rasiale.

Cea mai controversată secțiune a Conceptului integrării romilor are de a face cu chestiunea infracționalității în rândul romilor. Mesajul strategiei naționale cehe este că comportamentul romilor generează conflicte în societate și, prin urmare, trebuie să fie controlat prin toate mijloacele legale, inclusiv prin aplicarea măsurilor identificate în Conceptul integrării romilor. Măsurile strategiei privind criminalitatea au fost copiate fidel din strategia guvernului privind prevenirea infracțiunilor. Atenția acordată infracționalității și tipul măsurilor propuse clasifică romii ca fiind antisociali și expuși la criminalitate.

Ungaria

Strategia de incluziune națională a Ungariei este destinată incluziunii sociale a trei grupuri: cei care trăiesc în condiții de sărăcie

extremă, copiii care trăiesc în condiții de sărăcie extremă și romii. Deși afirmă că excluziunea romilor și a celor care trăiesc în condiții de sărăcie extremă sunt chestiuni care țin de dezvoltarea națională și nu de o problemă a sărăciei (8), incluziunea socială este definită în document drept „eliminarea motivelor care au cauzat sărăcia și prevenirea și diminuarea dezavantajelor sărăciei" (p. 11). Politica de incluziune este descrisă ca având trei obiective: „reducerea numărului celor care trăiesc în condiții de sărăcie sau de excluziune socială, diminuarea arieratelor în cazul copiilor dezavantajat, atenuarea tendințelor de transmitere a sărăciei interregionale și reducerea diferențelor sociale dintre romi și neromi" (15).

Cu toate acestea, strategia revine la conceptul de incluziune, fiind definită conform abilităților și oportunităților individuale: „Conceptul de incluziune este utilizat aici pentru a include consolidarea educației, a abilităților și a culturii de lucru a indivizilor și grupurilor de părți interesate, susținerea pentru dezvoltarea capacității auto-suficienței, auto-reprezentării și pentru eliminarea deficiențelor sociale, dezvoltare și politici de sprijin menite să permită atingerea acestor obiective și mijloacele și metodele utilizate pentru implementarea politicii"(57). Aceste inconsecvențe și repetarea tabelelor, datelor și analizelor statistice, arată că strategia Ungariei este o compilație de diferite documente elaborate de diferite organisme guvernamentale și, că prin urmare, nu are o viziune comună, pentru că nu aplică în mod consecvent conceptele și instrumentele pe care le promovează.

Strategia națională a Ungariei consideră excluziunea generală a romilor și segregarea drept probleme sociale grave. Cu toate acestea, „desegregarea după posibilități" mai degrabă decât desegregarea imediată pare a fi alternativa promovată de guvern (97). De asemenea, discriminarea instituționalizată este recunoscută într-o oarecare măsură la pagina 97, deși nu au fost prevăzute niciun fel de măsuri anti-discriminare în capitolele tematice ale strategiei. Guvernul clarifică conceptul egalității de șanse în contextul legii naționalea anti-discriminării.

Conform strategiei, egalitatea de șanse înseamnă sancționarea aspectelor negative care încalcă principiul egalității și nu impun nicio obligație de promovare a egalității sau egalității de șanse (106). Grupul care a reprezentat ținta strategiei s-a bazat pe factorii de risc ai sărăciei și, astfel, romii și copiii au fost grupați împreună cu cei care trăiesc în regiunile dezavantajate. Integrarea romilor și oportunitățile de incluziune socială sunt obiective orizontale ale politicilor publice din Ungaria.

La o primă privire, multitudinea datelor referitoare la situația romilor utilizate de autoritățile maghiare pare a fi un aspect pozitiv al strategiei lor naționale. În ciuda interpretării extrem de restrictive a legii confidențialității și a standardelor internaționale privind confidențialitatea, strategia arată clar că autoritățile sunt cât se poate de conștiente de situația de la fața locului și că sunt disponibile date relevante. Astfel, principala provocare rămâne adoptarea măsurilor necesare și nu lipsa datelor.

În educație, guvernul subliniază performanța școlară slabă a elevilor romi și segregarea acestora în sistemul școlar ca fiind datorată statutului lor social diferit din punctul de vedere al sărăciei, ignorării rasismului și discriminării structurale contra romilor din educație. Numeroase studii au arătat că cel mai important factor în segregarea copiilor romi în educație din Ungaria este etnia acestora (Mohácsi 2012; Szendrey 2012; Farkas 2010).

Secțiunea strategiei naționale a Ungariei cu privire la sănătate dezvăluie percepția pe care se bazează, care sugerează că romii sunt o amenințare care trebuie controlată. Romii sunt definiți ca un grup cu o predispoziție către numeroase boli, iar datele furnizate susțin o astfel de ipoteză. Caracterizarea stării de sănătate a romilor fără menționarea cauzelor care stau la baza situației lor sau a comportamentului lor de risc (cum ar fi fumatul) raportat la lipsa lor sistematică de acces la servicii medicale de calitate demonstrează că autorii strategiei naționale consideră romii ca o amenințare pentru sănătatea publică, mai degrabă decât ca pe un grup în cazul cărora sistemul de sănătate publică a eșuat. Prin urmare, obiectivul politicii publice maghiare este acela de a limita și controla romii.

Strategia națională a Ungariei utilizează segregarea ca și concept, însă nu este clar dacă privește segregarea ca bazându-se pe demarcarea etnică sau pe statutul social. Această confuzie se datorează faptului că strategia nu țintește de fapt romii ca atare, ci este un instrument de politici menit să combată sărăcia. În ciuda criteriilor prin care grupurile țintă au fost segregate, strategia nu prezintă date relevante privind segregarea, deși guvernul maghiar transmisese anterior asigurări că avea să furnizeze informații detaliate despre fenomen (52). Până în prezent, datele publicate de către cercetători, ONG-uri și autoritățile maghiare se referă la segregarea romilor pe baza etniei, nu pe baza sărăciei.

Pentru o mai bună înțelegere a lanțului cauzal pe baza căruia sunt implementate măsurile contra romilor, un studiu atent al "arborelui problemelor" strategiei maghiare (55–56) este relevant. Prima caracteristică de menționat este că acest instrument este utilizat pentru a demonstra cauzele și efectele problemelor sociale, în timp ce soluțiile la acestea sunt prezentate într-o imagine în oglindă a arborelui. Modul în care guvernul a utilizat acest instrument este incorect, pentru că strategia nu utilizează această imagine pentru a identifica problemele, cauzele și soluțiile. Prin urmare, problemele identificate sunt superficiale, descrise doar în termeni generali și nu sunt propuse soluții pentru acestea.

Trebuie subliniat încă o dată că strategia națională de incluziune a Ungariei nu țintește doar romii, scopul său fiind acela de a identifica beneficiarii conform „considerentelor sociale și teritoriale" (60). Cu toate acestea, o abordare etnică este de dorit, din punctul de vedere al guvernului, în domeniile anti-discriminării și culturii. Pe baza acestui raționament este imposibil să distingem ce se va întâmpla dacă discriminarea intervine într-unul dintre domeniile menționate în strategie. Sau, ce se întâmplă dacă dezavantajele sunt transferate de la o generație la alta? Fără o identificare corectă a relațiilor cauzale ale situației curente, soluțiile propuse prin strategie vor duce cel mai probabil la rezultate care nu vor modifica situația grupurilor dezavantajate. În acest caz, dacă nu se recunoaște că rasa este un factor

care contribuie la accesul inegal la resurse și servicii strategia nu poate îmbunătăți situația romilor.

Deși strategia face apel la prioritizarea abordărilor locale (57–60), implicarea diferiților actori și autorități locale trebuie să cântărească interesele tuturor părților. Aceasta este singura modalitate de a ne asigura că nimeni nu se simte afectat sau dezavantajat și pentru dobândirea unui sentiment de coexistență pașnică. Din punct de vedere practic, această formulare este o invitație la menținerea situației curente în care romii nu sunt considerați parte a comunității locale, iar interesele acestora sunt, prin urmare, rareori luate în considerare. Deși o abordare locală ar trebui să includă un număr mare de actori social, ceea ce trebuie să prevaleze cu adevărat este respectul pentru drepturile fiecărui actor. Dacă limitele intervenției sunt definite de prejudicierea intereselor părților interesate de pe plan local, există mai mari șanse ca actorii să lupte pentru a-și menține supremația la nivel local, eliminând astfel orice posibil interes sau posibilă motivație privind modificarea relațiilor de putere ale comunității.

Întregul capitol șase al strategiei este un exemplu de relații cauzale sau așteptări fără niciun fel de fundament. De exemplu, fără nicio analiză a cauzelor care stau la baza abandonului școlar sau performanței scăzute, guvernul se așteaptă ca, prin îmbunătățirea infrastructurii școlare, astfel de date se vor îmbunătăți în termen de zece ani de la implementarea planului. Poate că guvernul se așteaptă ca măsurile preventive, educația în domeniul sănătății și campaniile de educare să reducă numărul sarcinilor în rândul minorelor. O astfel de gândire de perspectivă poate fi uneori o tautologie. De exemplu, presupunând că disponibilitatea fondurilor pentru dezvoltarea zonelor dezavantajate vor reduce sărăcia se bazează pe premisa că scăderea numărului de familii cu copii care trăiesc în condiții de sărăcie extremă va reduce numărul copiilor care cresc în condiții de sărăcie extremă (68). În contextul acestor supoziții, capitolul concluzionează că, dacă strategia este implementată, „nivelul educației romilor trebuie să crească" și că „diferențele regionale vor crește considerabil" (69).

Limbajul utilizat în document abuzează de formulele sau sloganurile de mobilizare, cum ar fi „ar trebui să fie prelungit", „trebuie integrat" „va fi" sau „va fi atins". De exemplu, întreaga secțiune dedicată bunăstării copiilor din capitolul șapte include și alineatele cu aceste placări așa cum fiecare dintre prioritățile definite include sloganuri de mobilizare care exprimă disponibilitate fără a-și asuma responsabilitatea pentru măsurile concrete. Același stil este utilizat în secțiunile referitoare la educație, angajare, sănătate și locuințe. Măsurile publice sunt mai degrabă invitații la acțiune, de tipul „trebuie". Nu există nicio referire la diferitele practici discriminatorii, deși o parte dintre aceste practici (cum ar fi sterilizarea femeilor rome) au atras atenția mediului internațional.

Dacă strategia națională maghiară includea o serie de incoerențe strategice referitoare la incluziunea romilor, secțiunea referitoare la conflictele comunitare și la chestiunile de siguranță publică clarifică înțelegerea situației romilor și oferă o imagine clară a obiectivelor sale de incluziune a romilor. Ea percepe romii ca pe o amenințare la adresa siguranței publice în comunitate. De asemenea, prin apelul la construirea unei „alianțe între romi și majoritatea societății" pe baza unor standarde morale minime care trebuie să fie respectate, autorii documentului sugerează că există un conflict major între romi și populația majoritară - prin urmare „trebuie să creăm și să învățăm să acceptăm cerințele morale minime, trebuie să apărăm și să respectăm aceste priorități în contextul existent, trebuie să le comunicăm și, nu în ultimul rând, să le respectăm" (101). Faptul că relatările referitoare la romi sunt interpretate pe baza ideii unei „culturi a sărăciei" (a se vedea capitolul II pentru analiza irelevanței acestui concept în științele sociale de astăzi) arată clar că autorii strategiei percep roma ca pe o problemă de siguranță care trebuie controlată:

> Membrii comunităților mai mici care se confruntă cu situații de excluziune teritorială sau socială suferă un așa-numit dezavantaj socio-cultural, nu doar din punctul de vedere al accesului la serviciile publice pentru clasa mijlocie. Din cauza sărăciei abjecte,

> lipsei de speranță și lipsei contactului cu persoane cu un statut social superior, aceste persoane resping cele mai comune scopuri și mijloace ale clasei de mijloc și sunt, prin urmare, incapabile să participe la producerea sau crearea unei valori sociale. Respectă valori și obiective specifice ale subculturii sărăciei pe care opinia publică o asociază cu subcultura infractorilor din cauza frecvenței mai mari a infracțiunilor minore contra patrimoniului și alte tipuri de infracțiuni care sunt adesea doar consecința unei situații de neajutorare. (102)

România

Scopul Strategiei guvernului României este incluziunea socială pentru toți cetățenii români care aparțin minorității romilor și definește incluziunea socială pe baza prevederilor din documentele UE: „Incluziunea socială este definită ca un proces care garantează că cei expuși riscului sărăciei și excluziunii beneficiază de oportunitățile și resursele necesare pentru a participa la viața economică, socială și culturală și că se bucură de un nivel de trai și de bunăstare considerat normal de societatea în care trăiesc. Incluziunea socială asigură o participare mai mare a acestor persoane la deciziile care le afectează viețile și accesul la drepturi fundamentale" (4). La nivelul narativ, procesul de incluziune este considerat ca o dublă schimbare a mentalității, sprijinită de acțiunea efectivă din partea tuturor instituțiilor publice, de la nivelul național la cel local. Acesta poate fi realizat prin abordarea problemelor de excluziune, promovând participarea celor excluși.

Una dintre chestiunile principale din strategia națională pentru romi este utilizarea datelor. Datele nu sunt actualizate și, probabil, irelevante, așa cum este cazul cifrelor pentru 2002, 2005 și 2006. Numărul romilor din România la care se face referire în strategie este neclar deoarece se referă atât la estimarea UE în Cadrul UE pentru romi (1,8 milioane), cât și la estimarea cercetătorilor de la Universitatea din București din 2005 (730.000–970.000). Această lipsă de date este

surprinzătoare, având în vedere că guvernul a implementat deja o strategie pentru romi pentru un deceniu și ar trebui să dețină cel puțin o estimare a populației de romi din rapoartele de progres generate în timpul implementării acelei strategii. Strategia nu încearcă în niciun mod să stabilească un mecanism de evaluare a succesului implementării viitoare a strategiei.

Deși confirmă că romii sunt supuși discriminării, strategia nu propune măsuri eficiente pentru combaterea prezenței discriminării din diferite zone ale vieții sociale. Dimpotrivă, interpretarea relațiilor cauzale arată că autorii documentului au o înțelegere limitată a modului în care apare discriminarea. De exemplu, autorii strategiei declară că prin aplicarea unui ordin anti-discriminare emis de Ministerul Educației, numărul de cazuri raportat ministerului și CNCD a scăzut comparativ cu anii anteriori, deși nu au fost furnizate niciun fel de date pentru susținerea acestei afirmații. Nivelul segregării școlare are foarte puțin de a face cu cazurile raportate, așa cum a arătat analiza segregării școlare înainte de punerea în aplicare a legii anti-discriminare. De asemenea, scăderea numărului de cazuri de segregarea școlară raportate către CNCD și Ministerul Educației poate fi rezultatul mai multor motive, cum ar fi deciziile luate de CNCD în cazurile segregării sau incapacității Ministerului de a combate segregarea. Pot fi identificate și alte cauze, cum ar fi numărul de proiecte menite să combată segregarea, dorința jucătorilor de a se implica în monitorizarea și disputarea cazurilor de segregare. Este un fapt binecunoscut că în 2009, unul dintre principalii contestatari ai cazurilor de segregare, Romani Criss, a devenit parte a unui proiect strategic finanțat de UE pentru furnizarea de asistență și consiliere cu privire la politici școlilor și, ca atare, nu a mai fost implicat în raportarea și contestarea cazurilor de sechestrare școlară. Astfel, modul în care guvernul privește discriminarea și impactul acesteia asupra romilor reduce semnificativ complexitatea realității sociale și este o rețetă pentru eșec, mai degrabă decât pentru incluziunea cu succes a romilor.

Strategia se bazează pe utilizarea precară a datelor. La descrierea situației romilor din educație, autorii s-au bazat pe datele colectate cu

aproape zece ani înainte de 2002 și, astfel, nu sunt relevante din punctul de vedere al situației contemporane. Strategia descrie doar pe scurt zonele problematice identificate. Doar în unele cazuriau fost utilizate datele din cercetările anterioare, cum ar fi cele referitoare la educație, angajare, mica infrastructură și discriminarea. În plus, nu există nicio analiză a complexității acestor probleme, a cauzelor acestora și/sau a efectelor lor pe termen lung și nici nu există date relevante necesare pentru justificarea modului în care aceste chestiuni au fost selectate dintre multele care ar fi putut fi alese sau justificarea modului în care strategia își stabilește prioritățile. De asemenea, diferitele secțiuni cuprinse în strategie nu sunt interconectate în niciun mod. De exemplu, în secțiunea intitulată „Informații relevante" segregarea școlară este menționată în descrierea provocărilor referitoare la educație, în timp ce secțiunea referitoare la educație se axează pe ratele abandonului școlar și pe prezența redusă a studenților. Aici, strategia menționează încă o dată faptul că, combaterea segregării școlare este unul dintre obiective, însă măsurile planificate ale strategiei în menționează doar tangențial. La fel de problematică, secțiunea strategiei dedicată angajării reduce întreaga problemă la simpla creștere a ratelor de angajare ale romilor, în timp ce secțiunea referitoare la sănătate se bazează pe companiile de educație medicală și vaccinare fără furnizarea niciunor măsuri concrete referitoare la alte probleme cu care se confruntă romii cu privire la accesul la serviciile medicale.

Planul de măsuri menționat în anexa doi a strategiei se înscrie în spiritul întregului document, în sensul că este superficial și a fost întocmit doar pentru a fi prezent. Planul de acțiuni nu include niciun fel de responsabilități clare, așa cum nu o face nici strategia. Bugetarea acestor măsuri este la limita hilarului: practic niciuna dintre măsuri nu necesită nicio finanțare. Aceasta ridică un mare semn de întrebare cu privire la autenticitatea angajamentului ministerelor și instituțiilor guvernamentale și indică în mod clar că strategia este mai degrabă o formă fără fond, decât un document de politici. Costurile estimate pentru implementarea strategiei se ridică la aproximativ 53 de milioane EURO împărțiți pe patru ani (26), însă este neclar cum au fost realizate

aceste estimări. Documentul stipulează că strategia ar trebui să fie revizuită după primii doi ani de implementare, moment în care bugetul va fi revizuit.

În orice caz, faptul că anumite activități nu sunt bugetate sugerează că planificarea generală a strategiei nu a fost atent realizată. Strategia nu subliniază toate resursele umane necesare pentru realizarea unui astfel de proiect sau măsurile prin care acestea pot fi implementate. De exemplu, educația nu poate fi îmbunătățită și campaniile de informare nu pot fi realizate fără o estimare a resurselor umane necesare, a tipurilor de materiale necesare și a costurilor acestora sau o subliniere a mesajelor care vor fi transmise și modului în care acestea vor fi comunicate publicului. În mod similar, stabilirea unui mecanism instituțional pentru monitorizarea segregării școlare necesită ajustarea resurselor umane guvernamentale, dezvoltând metodologii de politici și transparență. Ministerul Educației nu a putut îndeplini niciuna dintre aceste cerințe. Va fi necesar sprijin din partea mai multor parteneri.

Anexa doi la document enumeră indicatorii pentru măsurarea progresului viitor al strategiei. Acești treizeci și unu de indicatori sunt toți cantitativi. Pornind de la istoricul nu foarte pozitiv al raportării de către guvern cu privire la implementarea politicii (a se vedea Capitolul III) și lipsa de preocupare pentru datele din teren, este foarte posibil ca această strategie să fie urmată de rapoarte exagerate, incorecte, fără niciun fel de analiză a contextului, impactului sau reajustării măsurilor sale.

Spre deosebire de strategiile elaborate de către Cehia și Ungaria, strategia guvernului României nu include o secțiune dedicată siguranței. Comparativ cu acele strategii, care nu includ o secțiune dedicată siguranței care să utilizeze, în mod implicit, un discurs despre romi care să fie legat în mai mare măsură de controlul social decât de incluziunea socială poate părea o idee bună. Cu toate acestea, secțiunea guvernului României dedicată culturii este și ea chestionabilă din cauza interpretării vorbirii și situației romilor. Această secțiune creionează romii și cultura acestora ca pe un aspect îngrijorător pentru

întregul proces al incluziunii sociale: „Deși aspirația și competiția structurilor din societățile moderne este destinată eficientizării structurilor de învățământ sociale/publice, cultura romilor este în continuare subdezvoltată. Reconstituirea valorilor este o urgență și ea poate fi realizată prin promovarea măsurilor menite să combată diferența socio-culturală dintre cultura romani și cultura română"(12).

Astfel, strategia creionează cultura romilor ca fiind subdezvoltată și mai puțin bogată comparativ cu cea a majorității și a altor culturi naționale, în timp ce „diferența socio-culturală" dintre cele două culturi explică oarecum diferențele dintre romi și ceilalți din societatea românească. Această atitudine șovinistă este preluată într-o propunere anxioasă de reconstituire a valorilor. În contextul acestei atitudini, se poate preconiza că reconstituirea va însemna încurajarea adoptării valorilor majoritarilorîn rândul romilor pentru reducerea diferențelor culturale, întrucât cultura lor este considerată ca un impediment major în calea progresului - o reconstituire care ar însemna asimilarea romilor.

Detașându-ne de la această viziune și de efectele sale nocive asupra culturii romilor, strategia a propus și dezvoltarea infrastructurii culturale pentru a asigura accesibilitatea publicului larg la cultura romilor. În plus față de Centrul Național al Culturii Romilor, documentul stabilește și un muzeu cultural, un teatru rom și vorbește despre sprijinul pentru artiștii romi. Cu toate acestea, utilizarea în strategie a două discursuri radical opuse referitoare la cultura romani - una conform căreia aceasta trebuie pur și simplu abolită și alta care spune că ar trebui promovată - transmite un mesaj inconsecvent care afectează profund valoarea adăugată ca un document programatic care conține politici publice pentru îmbunătățirea condițiilor de trai ale romilor din România.

După actualizările strategiei naționale pentru romi din 2014, o parte dintre afirmațiile care au fost criticate de către activiști au fost eliminate. Documentul actualizat pentru perioada 2014–2020 stabilește obiective de politici mai clare, alocă sarcini instituțiile guvernamentale și oferă cu precădere indicatori cantitativi, dar îi include și pe cei calitativi. Strategia menționează bugetul național și

instrumentele financiare UE ca sursele sale de finanțare. Cu toate acestea, în ciuda acestor revizuiri, nu au fost aduse modificări semnificative care să modifice fundamental modalitatea în care implementarea acestor politici va afecta romii.

Concluzie

În acest capitol, am examinat atât procesul de adoptare a Cadrului UE atât a nivelul UE, cât și la nivel național și conținutul politicilor propuse, ca fiind cea mai complexă inițiativă de politici adresate romilor din Europa. Am demonstrat că cel mai important motiv pentru adoptarea unei anumite politici adresate unui grup specific din Europa a fost rezultatul migrației romilor, sursă a unor presiuni sporite asupra anumitor state. Instituțiile UE au fost inițial reticente la adoptarea unor politici față de minorități din cauza provocărilor cu care se confruntă minoritățile din anumite state membre (Spania, Marea Britanie, Bulgaria, România, Slovacia), riscul secesiunii reprezentat de anumite state-națiuni (Spania, Marea Britanie, Italia) sau reticența anumitor state membre în abordarea oricăror probleme ale minorităților (Franța, Grecia). Migrația romilor și europenizarea lor au atras presiuni în creștere din partea statelor membre UE (cu precădere Franța și Italia) cu privire la o reacție coordonată la nivelul UE. Adoptarea Cadrului UE a atras noi dezvoltări ale zonelor politicilor UE, cum ar fi locuințele, sănătatea și educația (exceptând educația superioară). Astfel, politica pentru romi ar putea servi ca o cale pentru consolidarea integrării europene.

Deși adoptarea Cadrului UE este o realizare istorică în elaborarea de politici la nivel internațional, trebuie acordată o atenție sporită procesului politicii, iar conținutul acestora indică provocări semnificative în anumite situații și eșecuri totale în altele. Din cauza presiunilor legate de timp, instituțiile UE s-au grăbit să adopte un document de politici pentru romi și, pe parcursul acestui proces, au omis participarea romilor ca obiectiv și au ignorat experiențele eforturilor anterioare de elaborare a politicilor pentru romi care ar fi

recomandat contrariul. Am subliniat că această procedură grăbită de adoptare a avut consecințe negative similare atunci când Cadrul UE a fost transpus la nivel național. Prin acordarea unui termen scurt statelor membre să își depună strategiile naționale, participarea romilor și implicarea autorităților naționale la nivelul politicilor naționale au fost foarte limitate. Analiza conținutului strategiilor naționale propuse a dezvăluit inconsecvențe semnificative, contradicții majore cu alte legi și politici și o serie de eșecuri semnificative, inclusiv o lipsă de resurse sau distribuire a responsabilităților pentru implementarea politicilor. Aceste aspecte ridică semnede întrebare cu privire la intențiile reale ale decidenților care au redactat aceste documente.

Capitolul V

Concluzie: Eșecul, date și ce urmează

Reflectând asupra descrierilor privind elaborarea politicilor și concluziilor discutate în capitolele anterioare, cititorul poate fi nedumerit cu privire la titlul acestei cărți. În final, în ultimele două decenii, au fost înființate o serie de instituții amplasate în diferite state europene, menite să asigure protecția romilor. Romii au fost recunoscuți oficial ca minoritate națională într-un număr semnificativ de țări europene, statut care le conferă anumite drepturi. Romii nu doar că sunt reprezentați în anumite parlamente naționale, structuri guvernamentale, ci există și agenții al căror scop explicit este acela de a gestiona problemele cu care se confruntă romii. A crescut numărul romilor care lucrează în cadrul acestor structuri, în timp ce unii romi chiar ocupă poziții de conducere în guvern și în organizații internaționale. În plus, a crescut numărul romilor care studiază în școli și universități și unele țări, printre care și Ungaria, România și Cehia, aplică măsuri pozitive pentru a oferi tinerilor romi care doresc să studieze finanțare pentru educația secundară și terțiară. Acest progres este evident pentru oricine este interesat de chestiunile care vizează romii. Niciodată în istorie romii nu au avut astfel de oportunități de a-și afirma identitatea și de a participa la procese democratice, inclusiv elaborarea politicilor. De aici, întrebarea: Este oare corect ca aceste progrese să fie descrise ca un eșec? Nu este oare prea dur să numim aceste politici un eșec? Un atare limbaj negativ nu ar descuraja decidenții, care au depus eforturi să facă ceva pentru romi în ciuda antipatiei publice față de romi din întreaga Europă?

În acest capitol, susțin că politicile adresate romilor din Europa eșuează pentru că decidenții ignoră aspecte importante care țin de identitatea etnică a romilor, inclusiv antițigănismul. În general, romii și chestiunile care țin de romi sunt abordate în contextul sărăciei și al incluziunii sociale, mai degrabă decât în contextul complex al egalității și justiției sociale. Drept urmare, decidenții întâmpină dificultăți nu doar în definirea situației romilor, dar pot să și creeze obstacole suplimentare din cauza construcției sociale a romilor atunci când dezvoltă politici adresate acestora. Nu de puține ori, decidenții fie ignoră lecțiile învățate din încercările anterioare de elaborare a unor politici pentru romi, fie se folosesc foarte puțin de informațiile provenite din acele experiențe, un obicei care duce adesea la apariția unor noi probleme care zădărnicesc și mai mult eforturile de elaborare a unor politici pentru romi.

În consecință, prima secțiune a acestui capitol este dedicată eșecului politicilor, dar atinge și tema datelor și rolului pe care îl joacă colectarea datelor și identitatea etnică/categorizarea în elaborarea politicilor. Definesc ce înseamnă eșecul politicilor și mă axez pe chestiunea datelor ca o problemă tehnică în procesul elaborării politicilor. Compar modul în care sunt elaborate și implementate politicile în contextul disponibilității și al indisponibilității datelor, un factor care determină stiluri de politici diferite. Voi analiza apoi colectarea datelor în contextul dezbaterilor asupra identității romani. În acest capitol, ofer o serie de opțiuni pentru colectarea datelor pe baza standardelor legale internaționale, precum și a diferitelor practici testate în domeniu de către alți actori.

A doua parte a capitolului este o analiză pe mai multe niveluri a eșecului politicilor cauzat de Cadrul UE pentru romi. Pe baza eforturilor anterioare de elaborare a politicilor adresate romilor, mă adresez rolului UE, al guvernelor naționale și al autorităților naționale în eșecul, pe diferite fronturi, a politicii pentru romi. A treia parte a capitolului rezumă concluziile prezentate în capitolele anterioare și conchide, oferind un cadru normativ pentru strategiile de elaborare a politicilor adresate romilor.

5.1 Definirea eșecului politicilor

Politicile adresate grupurilor de romi care trăiesc în Europa chiar eșuează? Răspunsul la această întrebare depinde de modul în care este atribuită o semnificație individuală eșecului unei politici. Stuart Nagel oferă o prezentare cuprinzătoare pentru evaluarea politicii, definind succesul și eșecul acesteia prin două dimensiuni:

> Există diferite moduri de clasificare a eșecului politicii post-adoptare. O dimensiune se referă la intenția subiectivă a decidenților comparată cu realitatea obiectivă. Din punctul de vedere al intenției, o politică este un succes dacă își îndeplinește obiectivele și este un eșec dacă nu o face. Din punctul de vedere al realității, o politică este un succes dacă beneficiile minus costurile specifice acesteia sunt maximizate sau cel puțin pozitive, indiferent dacă beneficiile sau costurile au fost cele vizate. O a doua dimensiune se referă la cantitate și calitate. O politică este un eșec cantitativ dacă unitățile de implementare a acesteia scad sub un standard vizat sau obiectiv, chiar dacă există un oarecare nivel de succes. O politică este un eșec calitativ dacă produce mai multe rezultate nedorite decât dorite, așa cum sunt acestea măsurate de intențiile decidenților sau de efectele obiective, indiferent de intenție. Deoarece fiecare dintre aceste două dimensiuni are două categorii, pot apărea patru tipuri de eșecuri ale politicii, prin combinarea a două perechi de categorii într-un tabel cu patru celule. (Nagel 2002, 139)

McConnell (2010) identifică dificultatea în evaluarea raportului dintre succesul și eșecul politicii ca provenind din natura multidimensională a politicilor publice și diferitele perspective deținute de părțile interesate implicate. Făcând o distincție între procese, programe și politici, McConnell stabilește un cadru pentru analiza politicii în care succesul și eșecul nu se exclud reciproc. Conform acestei definiții, „O politică este un succes dacă atinge obiectivele stabilite de promotorii săi și dacă nu atrage nicio critică semnificativă și/sau este

susținută aproape universal" (2010, 351).

În opinia mea, eșecul politicilor are două interpretări, foarte strâns legate. Prima interpretare este că eșecul politicii rezultă în momentul în care o politică nu își atinge obiectivele din cauza problemelor care țin de definirea, conceperea și/sau implementarea sa. A doua interpretare se bazează pe modul în care indivizii care formează grupul țintă sau beneficiarii unei anumite politici percep rezultatul și la măsura în care aceștia percep o schimbare a circumstanțelor lor ca urmare a unei anumite politici. Această interpretare este strâns legată de performanța instituțională a guvernului. Sentimentul de dezamăgire al unei populații se poate schimba ca urmare a provocărilor cu care se confruntă grupurile care sunt excluse de facto de la putere. În mod similar, alți deținători de interese sau actori pot exprima opinii similare privind impactul politicilor la fața locului. Opiniile exprimate de aceste persoane pot fi utilizate pentru măsurarea măsurii în care nemulțumirea grupului țintă este fondată.

Eu prefer abordarea care ține seama de vocea grupului la evaluarea politicii din cauza poziției marginale a grupurilor oprimate raportat la structurile de putere dintr-o societate. Un grup privat istoric de drepturi, cu o identitate stigmatizată, care se confruntă cu niveluri ridicate de respingere din partea altor membri ai societății va evalua politicile în mod diferit comparativ cu populația majoritară. Acest lucru se datorează adesea modului în care sunt descriși de decidenți și de societate în general. Pe baza conceptului construcției sociale, Helen Ingram ilustrează modul în care acest mecanism funcționează în practică:

> Construcția socială este un proces prin care persoanelor și grupurilor li se atașează valori și semnificații care oferă explicații pentru modul în care acestea sunt tratate. Combinația de putere și această construcție socială modelează adesea politicile în moduri care transmit mesaje cu impact negativ, pentru că cei care dețin anumite caracteristici de putere și imagini pozitive sunt cei care au întotdeauna de câștigat, în timp ce ceilalți nu se bucură de

beneficii aproape niciodată. La rândul său, acest lucru încurajează sau descurajează lupta pentru interesele și convingerile proprii. (Ingram 2016).

Datele și stilurile de elaborare a politicilor

Teoretic vorbind, când vine vorba de importanța acordată datelor în dezvoltarea politicilor (inclusiv măsurarea impactului politicilor) intră în joc două modele de intervenție sau abordări de elaborare a politicilor. Prima utilizează date de calitate superioară pentru a măsura impactul pe care l-au avut politicile pentru a ajusta intervenția după cum este necesar. În cadrul acestei abordări, decidenții obțin cunoștințe aprofundate cu privire la problema pe care o abordează și pot anticipa provocările viitoare, pot defini obiective clare ale politicilor și își pot prezenta obiectivele, evaluând, în același timp, resursele necesare. Pe de altă parte, a doua abordare cu privire la elaborarea politicilor nu se bazează pe date preexistente. Dacă se aplică al doilea tip de abordare, decidenții acționează pe baza observațiilor, cunoștințelor populare sau datelor parțiale referitoare la o anumită problemă socială. Evaluarea progresului nu este ponderată în baza unui studiu de bază, ci, mai degrabă, în baza unui obiectiv de politică convenit.

Să ne imaginăm două scenarii posibile care derivă din aceste două abordări ale politicilor. În primul model de intervenție, decidenții pot elabora o politică menită să stimuleze angajarea unui grup marginalizat pe baza datelor care aparțin grupului respectiv și a situației curente de pe piața muncii. Pe baza datelor referitoare la nivelul de educație al grupului marginalizat, abilitățile profesionale, sănătate, venituri, etc., decidenții pot elabora apoi un plan pe cinci sau zece ani pentru a stimula angajarea în rândul membrilor acestui grup. În acest caz, la finalul intervenției, decidenții pot chiar să evalueze investițiile necesare pentru a crea locuri de muncă pentru X număr de indivizi marginalizați.

În al doilea model de intervenție, se atrage atenția decidenților cu privire la situația dificilă cu care se confruntă grupul marginalizat și rata sa ridicată de șomaj pe termen lung, la sărăcia extinsă și excluziune.

Decidenții pot elabora un plan pe cinci sau zece ani, pentru a crea un anumit număr de locuri de muncă pentru fiecare an și angajarea membrilor grupului marginalizat. În primul an, acest obiectiv poate fi acela de a crea cinci mii de locuri de muncă pentru membri grupului marginalizat. În anul următor, obiectivul poate fi crescut la șapte mii de locuri de muncă, cel puțin trei mii cinci sute de locuri de muncă fiind în continuare ocupate de membrii grupului marginalizat din anul anterior. Astfel, decidenții vor putea soluționa problema șomajului la nivelul grupului marginalizat prin măsuri anuale și vor putea raporta cu privire la progresul dintr-o anumită zonă fără necesitatea unor date preexistente de calitate superioară referitoare la situația exactă a grupului marginalizat. Cu toate acestea, este necesară colectarea unor date pentru demonstrarea impactului măsurilor implementate. Prin urmare, este necesară o metodologie pentru colectarea datelor, o decizie care impune definirea clară a grupului țintă. Colectarea datelor trebuie să fie direct asociată proceselor referitoare la politici folosind identitatea și categorizarea pentru definirea grupului țintă. Raportarea datelor necesită și identificarea indivizilor care îndeplinesc cerințele descrise în procesul de elaborare a politicilor.

Date și identitate

Analizarea rolului pe care îl joacă datele în elaborarea politicilor oferă informații cu privire la modul în care orice proces de elaborare a politicilor față de romi se bazează pe raționamentul și nivelul de profesionalism de care dau dovadă decidenții. Problema colectării datelor referitoare la indivizii romi duce în mod inevitabil la discuții referitoare la numărul romilor și eterna dilemă legată de cine este și cine nu este rom. De fapt, identificarea romilor sau a „țiganilor autentici" a fost o preocupare pentru cercetătorii din acest domeniu încă de la finalul Evului Mediu târziu (Willems 1997). După cum se poate observa în lucrările timpurii despre romi, fascinația care înconjoară originile romilor, precum și necesitatea de a efectua cercetări pentru identificarea romilor autentici a fost o preocupare majoră a

cercetătorilor (Willems 1997). Tratată adesea ca un soi de „mare secret", una dintre informațiile vânate cel mai obsesiv cu privire la romi este numărul efectiv sau „real" de romi.

Exceptând politicile publice utilizate de stat sau structurile supranaționale pentru categorizarea și identificarea romilor, există anumite practici administrative în cadrul cărora cetățenii sunt clasificați și categorisiți de către stat: recensăminte efectuate de stat și colectarea de diferite tipuri de date. Aceste practici (unele dintre ele fiind strâns legate de procesul de elaborare a politicilor) pot afecta modul în care este clasificată identitatea etnic a unui grup. Pentru a oferi un exemplu, în perioada comunistă din Europa de Est, unele țări au refuzat să includă termenul „rom" sau orice altă categorie referitoare la romi în recensăminte, refuzând astfel orice revendicare cum că romii ar constitui un grup etnic separat. Romii au fost, în schimb, considerați un grup social, clasificat ulterior ca aparținând populației majoritare (Gheorghe 1991).

Recensământul este un instrument utilizat de statul modern pentru a clasifica persoanele pe baza anumitor criterii, inclusiv identitatea etnică. Discuțiile referitoare la recensăminte se bazează adesea pe acuratețea datelor acestora, un subiect de discuție în cazul chestiunilor ce țin de minorități, deoarece datele recensămintelor sunt considerate oficiale și devin baza politicilor pentru minorități indiferent de veridicitatea lor. Ca atare, populația minoritară raportată în recensământ îmbracă aproape automat o formă politică. Referitor la romi, dezbaterile care se referă la acuratețea datelor de recensământ sunt frecvente în toate cele trei țări examinate - Cehia, Ungaria și România. Există un real acord unanim în cadrul acestor țări că datele de recensământ nu reflectă cu exactitate realitatea, deoarece romii este considerată de către mulți ca fiind mai mare decât indică recensămintele.

Diferite instituții emit și estimări referitoare la romii din diferite țări. Oamenii consideră aceste date instituționale drept realiste, spre deosebire de datele recensămintele, dar și inexacte, deoarece estimările nu sunt susținute de dovezi concrete. Un exemplu în acest sens, este tabelul elaborat de Consiliul Europei care ilustrează romii din

diferitele state europene. Deși tabelul conține date discutabile, este, totuși, baza pentru principalul document de politici creat pentru problemele romilor din Uniunea Europeană, Cadrul UE pentru romi. Datele discutabile oferă o idee vagă despre gradul de profesionalism din spatele proceselor de politici din țările europene, inclusiv cele trei țări examinate în lucrarea de față. De asemenea, oferă o indicație cu privire la raționamentul care stă în spatele hotărârilor decidenților. Deși există un consens larg în mediul academic că identitatea etnică este un construct social format prin interacțiunea cu membrii altor grupuri etnice și instituții din societate, acest concept nu a fost aplicat în recensămintele de stat. Dimpotrivă, în majoritatea cazurilor, principala abordare a celor care se ocupă de recensăminte în analizarea identității etnice este un primordialistă, în care identitatea este imuabilă și exclusivă. Persoanei intervievate în timpul recensământului i se prezintă o singură alternativă referitoare la identitate, excluzând astfel posibilitatea ca un individ să dețină mai multe identități. Acesta este unul dintre motivele care determină romii să își declare mai rar etnia comparativ cu alte grupuri, în cadrul recensământului. Cu o identitate etnică profund stigmatizată în spațiul public și aparținând mai multor spații culturale diferite, romii preferă, de cele mai multe ori, să aleagă identitatea predominantă în recensământ. Astfel, romii se aliniază la o identitate care nu este stigmatizată și care aparține grupurilor majoritare în care trăiesc. Pe lângă stigma care derivă din antițigănism, romii au internalizat anumite componente ale identității lor provenind de la populația majoritară, incluzând interacțiunea cu instituțiile publice, percepută ca fiind opresive. Acest tip de interacțiune are ca efect un nivel ridicat de loialitate față de sau respingerea acestor instituții de stat.

Un exemplu bun în acest sens este recensământul din 2011 din Ungaria. Înainte de 2011, Ungaria utiliza un sistem în cadrul căruia individul putea să declare o singură etnie. La recensământul din 2011, subiecților li s-a permis să declare mai multe etnii. Această practică a dus la o creștere semnificativă a numărului de persoane care s-au declarat romi la recensământul din 2011. Spre deosebire de Cehia și România, unde creșterea numărului celor care s-au declarat romi au

corespuns predicțiilor de cinci până la douăzeci și cinci a sută, numărul romilor din Ungaria a crescut cu aproape cincizeci de procente. Numărul combinat rezultat al romilor din Ungaria a fost aproape același ca și cel estimat de Consiliul Europei.

Nu au existat studii cuprinzătoare și comparative care să determine cu exactitate fie percepția romilor de către neromi din punctul de vedere al identificării etnice, fie criteriile și contextul în care aceștia se auto-identifică drept romi. Un studiu realizat în 2007 de către o echipă de experți din România a utilizat două eșantioane reprezentative în plan național din populația majoritară și cei care s-au auto-identificat drept romi - atât cei asimilați (romanizați), cât și alți romi. Acesta a revelat diferențe interesante legate de modul în care romii îi identifică pe ceilalți ca fiind romi comparativ cu modul în care populația majoritară identifică o persoană ca fiind rom (Badescu et al. 2007). La întrebarea „Cum identificați pe cineva ca fiind rom?", respondenții romi au utilizat mai des factori culturali, în timp ce neromii s-au axat pe caracteristicile fizice. Răspunsurile lor sunt rezumate în tabelul de mai jos:

Tabelul 4. Identificarea romilor Sursă: Badescu și colab. 2007, 9.

Criterii	Romi asimilați (romanizați)	alți romi	alte etnii (români, maghiari, etc.)
Fizionomie, cum arată persoana	9	9	17
Comportament, obiceiuri, caracter	7	7	13
Culoare	14	13	23
Vorbirea, accentul, vocabularul	19	15	10
Haine,stil vestimentar	15	14	9
Limba vorbită: Romani	23	17	10
Nu se cunoaște	8	20	10
Alte criterii sau răspunsuri	6	5	9
Total	100	100	100
Numărul de respondenți	607	697	1224

Cum poate fi identificat numărul exact al romilor? Există vreo definiție obiective care stabilește cine este și cine nu este rom? Pe baza cercetărilor comparative efectuată în Bulgaria, România și Ungaria, Ladányi și Szelényi au arătat că ambele deziderate sunt imposibile; definirea persoanelor care pot fi considerate drept romi depinde de interesele celui care realizează clasificarea (Ladányi și Szelényi 2001). Autorii au arătat că apar diferențe semnificative în funcție de metodele de clasificare utilizate de către experți, de cercetătorii de pe teren sau chiar de către cei care își declară propria etnie. Această divergență exercită o influență enormă asupra planificării politicii publice, unde lipsa unor statistici precise referitoare la romi este uneori utilizată ca o modalitate de a evita inițierea problemelor pentru romi.

Identificarea și legislația internațională

Din punct de vedere legal, chestiunea auto-identificării și a clasificării etnice este foarte complexă. Deși legislația internațională proclamă dreptul individului la auto-identificare, nu face același lucru cu privire la libertatea negativă a persoanei fără a aborda alte probleme complexe, cum ar fi identificarea multiplă sau aspectele procedurale ale auto-identificării. Articolul 3 din Convenția cadru pentru protecția minorităților naționale, un document elaborat de Consiliul Europei și declarat obligatoriu în toate cele trei state analizate în lucrarea de față, stipulează că „Fiecare persoană care aparține unei minorități naționale va avea dreptul de a alege liber să fie sau să nu fie tratată ca atare și această opțiune sau exercitarea drepturilor asociate acelei opțiuni nu vor genera niciun dezavantaj."

În mod similar, Documentul final al întrunirii de la Copenhaga din cadrul Conferinței privind dimensiunea umană a CSCE din 1990, în secțiunea IV alineatul 32 stipulează că:

> Apartenența la o minoritate națională este o chestiune de alegere personală și exercitarea acestei opțiuni nu poate atrage niciun fel de dezavantaje. Persoanele care aparțin minorităților naționale

> au dreptul de a se exprima liber, de a-și păstra și dezvolta identitatea etnică, culturală, lingvistică sau religioasă și de a-și menține și dezvolta cultura din toate punctele de vedere, fără niciun fel de încercări de asimilare contrare voinței lor…

Astfel, conform prevederilor legislației internaționale, statul nu poate impune niciun tip de clasificare obligatorie: fiecare persoană poate decide dacă își declară sau nu etnia și afilierea. Procedura prin care o persoană poate fi considerată ca aparținând unui anumit grup etnic este, însă, neclară, din cauza faptului că, în practică, auto-identificarea nu este suficientă: individul trebuie să fie recunoscut de grupul din care susține că face parte.

O instituție ale cărei decizii sunt obligatorii și care stabilește standardele legale pentru toate statele semnatare ale Convenției Europene a Drepturilor Omului, Curtea Europeană a Drepturilor Omului (CEDO) s-a pronunțat până acum în două cazuri referitoare la definirea identității etnice: *Ciubotaru împotriva Moldovei* și *Sejdic și Finci împotriva Bosniei și Herțegovina*. Conform deciziei CEDO, alături de nume, gen și religie, identitatea etnică a unei persoane este un aspect esențial al confidențialității și identității unei persoane (*Ciubotaru împotriva Moldovei*, alineatul 53).

În cazul *Ciubotaru împotriva Moldovei,* reclamantul s-a adresat instanței cu privire la refuzul guvernului de a-i permite să își proclame etnia auto-declarată în documentele de identitate mai degrabă decât etnia care i-a fost atribuită de autorități. În această situație specifică, CEDO s-a pronunțat în sensul că auto-declararea nu este suficientă pentru stabilirea identității etniei unei persoane. Astfel, CEDO a făcut o distincție între rațiunile subiective și obiective pentru stabilirea identității etnice. În această interpretare, auto-declararea etniei este un mijloc subiectiv de stabilire a etniei unei persoane, în timp ce rațiunile obiective constau din factorii pe care se bazează revendicarea unui individ. Astfel, CEDO a stabilit că o abordare obiectivă trebuie să stabilească legături verificabile între modul în care este percepută identitatea etnică a unui individ și afilierea sa etnică la grupul respectiv. Exemplele sale cu privire la motivele obiective pentru demonstrarea

afilierii etnice sunt „limba, numele, empatia și ceilalți" (*Ciubotaru în contradictoriu cu Moldova,* al. 58). Prin urmare, trebuie menționat că, în opinia CEDO, obligația unui individ de a furniza dovezi obiective care să îi susțină revendicarea nu ar trebui să reprezinte o povară disproporționată pentru ei.

În dosarul *Sejdic și Finci împotriva Bosniei și Herțegovina*, CEDO a statuat indirect că declarația unei persoane trebuie să reprezinte baza pentru înregistrarea etniei sale. Aici, a definit caracteristicile etniei ca fiind „naționalitatea comună, confesiunea religioasă, aceeași limbă sau cultură, origini și contexte tradiționale" (*Sejdic și Finci împotriva Bosniei și Herțegovina*, al. 43). Făcând referire la același caz și discutând clasificările exclusiv pe baza criteriilor etnice sau rasiale, CEDO a stabilit (în mod similar cu jurisprudența Curții supreme SUA) un standard mai strict pentru analizarea posibilei încălcări a confidențialității și justificarea pentru astfel de încălcări:

> În acest context, dacă există o diferență de tratament bazată pe rasă sau etnie, noțiunea de justificare obiectivă și rezonabilă a fost interpretată în sensul cel mai strict cu putință (a se vedea D.H. și alții, citat mai sus, § 196). De asemenea, instanța a reținut că nicio diferență de tratament bazată exclusiv sau într-o măsură decisivă pe originea etnică a unei persoane nu poate fi justificată obiectiv într-o societate democratică contemporană, bazată pe principiile pluralismului și respectului pentru diferitele culturi (ibid., § 176). Acestea fiind spuse, articolul 14 nu interzice părților contractante să trateze grupurile diferit pentru a corecta „inegalitățile faptice" dintre acestea. Într-adevăr, în anumite situații, necorectarea inegalităților prin diferite tratamente poate da naștere, fără o justificare obiectivă și rezonabilă, unei încălcări a articolului respectiv. (*Sejdic și Finci împotriva Bosniei și Herțegovina*, al. 44)

Această analiză juridică a chestiunilor legate de identitate subliniază faptul că complexitatea politicilor adresate romilor depășește aspectele tehnice: pentru evaluarea performanței

instituționale a unui guvern, politicile publice trebuie să respecte evaluările publice, în timp ce revizuirile juridice trebuie să fie, de asemenea, utilizate pentru respectarea anumitor standarde constituționale și internaționale. Dacă se analizează Cadrul UE pentru romi din acest punct de vedere, legalitatea sa nu poate fi pusă la îndoială, având în vedere diferențele dintre romi și alte grupuri din societățile europene, chiar dacă dovezile țin de popularul colectiv și nu sunt măsurate cu exactitate. Natura neclară a standardelor juridice subliniază necesitatea ca Statele membre să colecteze date etnice în mod sistematic pentru elaborarea politicilor. Cu toate acestea, Cadrul UE pentru romi nu prevede această măsură în niciun mod explicit, ci invită mai degrabă Statele membre să colecteze astfel de date. Această atitudine de evitare a colectării datelor a determinat rapoarte exagerate din partea statelor cu privire la rezultatele obținute, fără nicio modalitate de măsurare sau verificare a progresului în implementarea politicilor pentru romi. Strategia Guvernului ceh menționează crearea unui sistem de colectare a datelor, dar nu oferă niciun fel de detalii cu privire la modul în care se va face acest lucru în plan metodologic. În mod similar, strategia Guvernului maghiar menționează un sistem utilizat pentru monitorizarea progresului, dar nu specifică metodologia în baza cărora vor fi utilizate astfel de date. Aceste abordări ar trebui analizate în contextul abordării generale a celor două națiuni cu privire la colectarea datelor. În ambele țări, diferitele guverne au interpretat standardele naționale pentru prelucrarea datelor personale conform unui domeniu foarte restrâns de acoperire, declarând că statul nu are niciun drept de a colecta datele referitoare la etnie, deoarece acest lucru ar încălca dreptul la viață privată al unei persoane. Până în prezent, progresul raportat al politicilor pentru romi s-a bazat doar pe estimări și sondaje. În lumina acestei interpretări restrictive, pot fi ridicate semne serioase de întrebare cu privire la politicile care utilizează colectarea datelor în Cehia și Ungaria, precum și în alte state. De asemenea, Strategia guvernului român nu face nicio referire la colectarea datelor, deși aceasta reprezintă o provocare considerabilă pentru cei care au elaborat strategia. O parte dintre datele pe care decidenții și-au bazat analiza sunt mai vechi de zece ani și, foarte probabil, inexacte.

Se poate conchide că cele trei state par a sugera un interes foarte redus cu privire la colectarea datelor. În interesul unei mai bune coordonări la nivel european, soluția logică ar fi ca instituțiile europene să propună o metodologie general acceptată la nivelul tuturor Statelor membre cu privire la colectarea datelor sensibile, cum ar fi cele referitoare la etnie. Succesul Cadrului UE pentru romi depinde de această metodologie.

Practica anumitor țări, precum și a guvernelor regionale și a inițiativelor private, arată că există deja diferite soluții. România, de exemplu, utilizează cu succes acțiunile afirmative pentru sporirea accesului la educație superioară în rândul romilor. Pentru a evita impunerea unei „etichete" persoanelor care solicită aceste locuri speciale, statul a optat pentru a le permite candidaților să își declare identitatea romani atât prin auto-declarare, cât și prin confirmarea etniei lor de către un actor social rom, în acest caz, o organizație a romilor constituită conform legii. Deși au existat câteva reclamații de presupuse utilizări abuzive ale acestei metode, problemele s-au referit de cele mai multe ori la transparența procesului și la modul în care au fost verificate organizațiile care recomandă candidatul.

O altă soluție aplicată cu succes de Fondul pentru educația romilor a fost ca, în momentul acordării burselor, să se solicite o declarație legalizată din partea candidaților romi, inclusiv o declarație cu privire la veridicitatea etniei lor și a dorinței de a participa la diferite activități în beneficiul comun al romilor. Succesul acestei practici sugerează că afilierea cu romii nu ar trebui să rămână confidențială, ci ar trebui să fie declarată public în anumite circumstanțe, iar candidații trebuie să își asume această responsabilitate. Aceste practici arată că există soluții la problemele inerente colectării datelor bazate pe etnie conform standardelor internaționale, inclusiv cele ale CEDO.

În opinia mea, decidenții trebuie să aibă în vedere două aspecte importante în definirea metodologiei de colectare a datelor: cine anume trebuie să fie inclus în sfera de acoperire a termenului de rom și ce procedură ar trebui să fie utilizată pentru identificarea grupului țintă. Deși auto-identificarea ar trebui, desigur, să servească drept bază

pentru colectarea datelor, declarația de auto-identificare a individului ar trebui să fie credibilă și să îndeplinească următoarele criterii: să fie publică, continuă și consecventă.

5.2. Evaluarea modului în care au eșuat UE și guvernele naționale

Importanța Cadrului UE pentru romi nu trebuie să fie subestimată. În domeniul elaborării politicilor, Cadrul UE pentru romi este un reper istoric pentru garantarea drepturilor oficiale ale romilor, atât la nivel internațional, cât și național. Guvernele naționale și organizațiile internaționale nu au depus niciodată astfel de eforturi pentru îmbunătățirea situației romilor. Fiind cea mai complexă inițiativă de politici adresată romilor, Cadrul UE pentru romi necesită un nivel ridicat de coordonare între guvernele naționale și resurse financiare semnificative din partea UE. După expirarea a mai mult de jumătate din termenul alocat Cadrului UE pentru romi, rezultatele sunt în continuare incerte, cel puțin conform evaluărilor recente (Mirga 2017; CE 2017; CE 2018a). Chiar și rapoartele anuale ale Comisiei Europene din 2015 și 2016 privind implementarea Cadrului UE pentru romi indică faptul că nu s-au obținut rezultate semnificative (CE 2015; CE 2016).

Care sunt cauzele acestui eșec al politicii? Având în vedere obiectivele strategice ambițioase de dezvoltare ale UE, orice observator ajunge la aceeași întrebare logică: cum este posibil ca o organizație economică și politică al cărei scop este să devină principala economie din lume să fi eșuat în atât de multe privințe? Pentru a răspunde la aceste întrebări, trebuie analizate numeroasele eșecuri ale politicii legate de conceperea și implementarea Cadrului UE pentru romi.

Primul eșec al politicii Cadrului UE rezidă în faptul că nu definește clar grupul țintă al politicii. Cadrul UE definește romii în termeni generici, cuprinzând o varietate degrupuri care pot împărtăși anumite caracteristici culturale la diferite niveluri: „Termenul de „rom" este utilizat - în mod similar cu alte documente politice ale Parlamentului și Consiliului European - ca o umbrelă ce include grupuri de persoane

care au caracteristici culturale mai mult sau mai puți similare, cum ar fi sinti, Travellers, kalé, gens du voyage, etc., indiferent dacă sunt sedentare sau nu; se estimează că aproximativ 80% dintre romi sunt sedentari". Pentru că nu enumeră caracteristicile culturale comune ale acestor grupuri, definiția devine atât de vagă încât aproape oricine din Europa s-ar putea încadra sub „umbrela" acesteia. În acest context specific, referirea la un stil de viață sedentar este cât se poate de bizară, pentru că faptul de a locui într-o anumită zonă pare a fi considerat o caracteristică culturală. De asemenea, UE nu a comunicat în ce măsură Cadrul UE vizează doar acele grupuri de romi considerate „locale" pentru o anumită zonă sau dacă vizează toți romii, indiferent de cetățenia acestora sau de originile lor.

Al doilea eșec se referă la incapacitatea UE și a guvernelor naționale de a oferi date corespunzătoare referitoare la situația romilor. Niciun stat membru UE nu deține un mecanism fiabil sau eficient de colectare a datelor pentru chestiuni sensibile cum ar fi etnia (Huddleston 2017)[1].Ceea ce este mai grav, este că, dacă nu folosesc estimări, autoritățile se bazează pe aproximări pentru etnie. (Huddleston 2017)[2]. Chiar și în Marea Britanie, unde colectarea datelor după etnie este reglementată și viabilă, datele disponibile cu privire la romi sunt departe de a fi exacte, întrucât rapoartele din diferite surse oferă cifre cât se poate de diferite cu privire la romii care locuiesc în Marea Britanie.

1_„Datele disponibile privind egalitatea din majoritatea Statelor membre UE ridică probleme majore cu privire la validitatea datelor, cu excepția criteriului vârstei" (Huddleston 2017, 14).

2_„Datele aproximative referitoare la etnie sunt cel mai adesea disponibile din sondajele naționale și din surse administrative, însă, adesea, nu sunt comparabile între țări" (Huddleston 2017, 17).

După cum am menționat anterior în lucrarea de față, Cadrul UE pentru romi s-a bazat pe un studiu realizat de un grup de cercetători în baza unor estimări neviabile cu privire la romii (Bartlett et al. 2011, 39). Capitolul IV oferă o analiză detaliată a carențelor acestor date, precum și ale informațiilor utilizate pe întreg parcursul de elaborare a politicilor, de la acel studiu și rezoluția Parlamentului European până la finalul documentului redactat de Comisia Europeană care a fost ulterior aprobat de Consiliul European. Atât UE, cât și guvernele naționale sunt responsabile pentru acest eșec, deoarece politica s-a bazat pe date estimate neviabile. De asemenea, atât UE, cât și guvernele naționale au o istorie îndelungată de acceptare a unor rezultate neverificabile ale implementării politicii cu mult înainte ca acest Cadru UE să fi fost conceput.

Al treilea eșec al politicii este lipsa participării romilor în procesul de elaborare a politicilor, o chestiune frecvent menționată de experți și activiști. După cum am discutat în Capitolul IV, așteptarea activiștilor romi era ca un astfel de mecanism să reprezinte o componentă esențială a următoarelor inițiative de politici UE pentru romi. Participarea romilor ar fi reprezentat un ingredient cheie pentru succesul politicii, o lecție pe care UE și guvernele naționale ar fi trebuit să o învețe din ciclurile anterioare de elaborare a politicilor. Faptul că vocea comunității romilor nu este încă auzită în procesul de elaborare a politicilor și lipsa oricărei reprezentări în masă a intereselor romilor în societatea mai largă necesită incluziunea lor în elaborarea politicilor.

Al patrulea eșec al UE și al guvernelor naționale cu privire la elaborarea politicilor este incapacitatea acestora de a oferi timp suficient pentru dezbateri și consultare. Președinția UE rotativă a Ungariei a jucat un rol specific în acest eșec. În graba de a-și afirma supremația la conducerea UE și cu acordul instituțiilor UE, precum și al celorlalte state membre, guvernul UE a acordat un termen foarte scurt pentru adoptarea Cadrului UE pentru romi și pentru strategiile naționale ulterioare rezultate din acesta. Acest interval nu a fost suficient pentru a permite consultări adecvate cu grupurile de romi, autoritățile locale sau alți deținători de interese. Drept urmare, au fost

redactate strategii fără a oferi părților interesate un sentiment de control asupra procesului și, deloc surprinzător, angajamentul acestor părți interesate în implementarea strategiilor a fost limitat.

Al cincilea efect se referă la modul în care a fost încadrată problema și redactată ulterior politica. În timpul politicii de concepere a procesului, definirea problemei a fost limitată și nu a reflectat în mod corespunzător provocările cotidiene cu care se confruntă grupul țintă. După cum a fost afirmat în repetate rânduri de către romi și demonstrat de o serie de cercetări realizate de către Agenția pentru Drepturi Fundamentale și alte instituții, combaterea eficientă a antițigănismului ar fi trebuit să reprezinte scheletul strategiei UE. Având în vedere nivelul respingerii romilor în rândul populațiilor majoritare și în toate țările europene, aspectele legate de cultură și identitate ar fi trebuit să reprezinte o parte esențială a strategiei. Sărăcia, o caracteristică semnificativă a vieții cotidiene a romilor nu a fost văzută ca un rezultat al diferitelor forme de opresiune, ci ca o consecință independentă a calificărilor profesionale reduse ale romilor și a capacității limitate a acestora de a concura pe piața muncii. Problemele cu care se confruntă romii ar fi putut fi încadrate ca probleme de inegalitate și justiție socială, axându-se asupra eliminării diferitelor formelor de opresiune contra romilor: rasism, marginalizare, lipsă de putere și violență. Romii au fost însă încadrați ca un grup social care se confruntă cu probleme de educație, angajare, locuințe și sănătate, problema sistemică comună tuturor este neintegrarea romilor în restul societății. Integrarea, utilizată interschimbabil cu incluziunea de către Comisia Europeană, a fost astfel tratată ca o problemă socio-economică, supoziția fiind că dacă romii au locuri de muncă și acces la educație, incluziunea lor în alte domenii ale societății va urma natural.

Cel de-al șaselea eșec al politicii are legătură cu conceptul general al politicii, dincolo de definirea problemelor. CE și guvernele naționale au eșuat în a stabili un mecanism eficient de monitorizare și evaluare pentru implementarea politicilor lor. În lipsa unui astfel de mecanism, decidenții nu pot să identifice carențele și greșelile făcute pentru a reajusta politicile.

Monitorizarea și evaluarea politicilor a fost o provocare serioasă în cadrul ciclurilor anterioare de politici pentru romi. Ingram și Schneider au discutat despre impactul realizării unui grup țintă și al distribuirii poverilor și beneficiilor în cadrul politicilor (Ingram și Schneider 1993; 1997). Cadrul UE încadrează romii cu precădere în termeni pozitivi sau neutri, ca un grup îndreptățit la anumite beneficii. Cu toate acestea, din cauza eșecului în conceperea politicii la nivelul UE și la cel național, distribuirea beneficiilor nu va ajunge la romi. Astfel, eșecul în conceperea politicii arată că, deși autorii acesteia au intenții bune, construcția socială a populației publice afectează conceperea politicii și, pentru că grupurile sociale care sunt percepute negativ de societate au influență politică limitată, acestea nu se vor bucura de beneficiile dorite, distribuite prin elaborarea politicilor. Așa cum au arătat Ingram și Schneider (1993, 1997) elaborarea politicii va însemna, mai degrabă, pentru aceste grupuri, poveri disproporționate și sancțiuni, mai degrabă decât beneficii și drepturi.

Nivelul extrem de limitat sau chiar absent de coordonare între administrațiile centrale și locale reprezintă un alt eșec al UE și al guvernelor naționale. Politicile sunt elaborate la nivel național și implementate la nivel local de către administrația locală. Fără sprijinul total al autorităților locale, politicile nu își vor atinge obiectivele și scopurile vizate. În mod clar, UE nu a luat în calcul necesitatea unei astfel de coordonări între administrația centrală și locală atunci când a acordat un termen atât de scurt pentru elaborarea strategiilor naționale pentru romi, de mai puțin de nouă luni, din aprilie până în decembrie 2011. Cu toate acestea, guvernele naționale nu au obiectat la acest termen atât de scurt și l-au respectat fără o coordonare sau consultare a autorităților locale. Faptul că autoritățile locale, instituțiile de stat care cunosc cel mai bine problemele cu care se confruntă romii, nu au fost deloc entuziaste în implementarea măsurilor cu privire la care nu au avut niciun cuvânt de spus și pentru care nu li s-au acordat resursele de implementare necesare nu este deloc surprinzător. Lipsa unei coordonări între diferitele niveluri administrative nu a permit o abordare de jos în sus și, în multe cazuri, semnificația politicilor pentru romi a fost distorsionată între Bruxelles și nivelul local.

Al optulea eșec al politicii se referă la eșecul cadrului de reglementare. Cadrul de reglementare este unul complex, întrucât problemele cu care se confruntă romii intră sub incidența diferitelor legi și reglementări. La nivelul UE, politicile de incluziune socială intră sub incidența politicilor neobligatorii guvernate de Metoda deschisă de coordonare (Rostas și Ryder 2012). Având în vedere Cadrul UE, nu este realist să fie reglementate acele zone în care UE nu deține nicio competență. În acest sens, unele guverne au perceput Cadrul UE ca pe un angajament, mai degrabă decât o reglementare de bună credință în aquis-ul comunitar. CE nu și-a actualizat cadrul legal anti-discrimare, care s-a dovedit ineficient în combaterea educației, locuințe sau alte sectoare (Farkas 2010). Cazul Mariei din Grecia și cel al celor doi copii romi răpiți de serviciile sociale din Irlanda au arătat că rasismul față de romi este adânc înrădăcinat în serviciile sociale și cadrul legal nu este eficient în gestionarea antițigănismului (McGarry 2013). Prevederile contradictorii ale diferitelor legi și reglementări, precum și diferența dintre prevederi și implementarea acestora au afecta politicile pentru romi. În România și Cehia, prevederile legale privind segregarea școlară nu au generat schimbări la nivel local, deoarece aceste măsuri nu au fost implementate la nivel local. În Ungaria, în ciuda discursului anti-segregare al oficialilor principali, segregarea romilor din domeniul educației a continuat și a fost promovat de reglementările noului guvern, deoarece numeroase școli segregate sunt considerate în prezent instituții de „educație religioasă" și, ca atare, nu intră sub incidența legii anti-discriminare. Evacuarea forțată a familiilor de romi continuă în România, Italia, Franța și în alte țări, iar documentele legale obligatorii nu includ prevederi privind locuințele alternative.

Pentru a rezuma, UE și guvernele naționale au contribuit la eșecul politicii pentru romi din următoarele motive:

- Eșecul definirii adecvate a grupului țintă
- Eșecul în a furniza informații și date viabile
- Eșecul în crearea unui mecanism pentru participarea eficientă a romilor în procesul de elaborare a politicilor

- Eșecul în orgnizarea unor dezbateri și consultări adecvate
- Definirea și încadrarea inadecvată a situației romilor
- Coordonare limitată sau inexistentă între administrațiile centrale și locale
- Eșecul cadrului de reglementare
- Design-ul politicii fără monitorizare și evaluare

Prin urmare, ar fi un miracol pentru Cadrul UE pentru romi să reușească să aducă schimbarea socială vizată în societatea europeană.

5.3 Ce urmează?

În sprijinirea argumentului meu că politicile pentru romii din Europa eșuează pentru că sunt lipsite de relevanță etnică, adică, nu țin seama în mod adecvat de importanța crucială a identității etnice romani ca factor cauzal în elaborarea politicii, am analizat politicile pentru romi din Europa din mai multe perspective, utilizând o abordare interdisciplinară și folosind teorii sociale - Teoria Critică a Raselor, teoria design-ului politicilor publice - și metode - analiza politicilor publice, discursul și analiza de conținut, interviuri și analiză juridică. Inspirat de Teoria Critică a Raselor, am abordat chestiunea identității romani atât ca o categorie socială, cât și ca un proces, unul care conferă semnificație membrilor săi și celor care interacționează cu aceasta și care acționează ca un locus de putere care trebuie plasat într-un anumit context, pentru a putea fi analizat corect. În definirea acestei identități romani, am acordat o atenție specială antițigănismului ca o formă extrem de importantă de opresiune aromilor. Am pornit de la definiția oferită de Abdelal și colegii săi, propunând o nouă definiție a identității etnice în elaborarea politicilor ca o categoriesocială și un proces care variază de a lungul a patru dimensiuni: participarea grupului etnic, cerințele și nemulțumirile etnice, reprezentarea grupurilor, încadrarea problemelor acestora - și relațiile cauzate.

În al doilea capitol, am extins cadrul analitic folosind teoria design-ului politicilor publice în abordarea politicilor pentru romi. Conceperea

politicii se axează nu doar pe conținutul politicilor, dar și pe modul în care grupurile țintă sunt construite în plan social. Folosind teoria design-ului politicilor publice drept cadru evaluativ mai amplu al politicilor față de romi și axându-mă pe chestiunea justiției, instituțiilor democratice, cetățeniei și soluționării problemelor, am prezentat dificultățile teoretice în încadrarea romilor ca parte a unor paradigme mai ample ale politicilor publice din Europa: paradigma recunoașterii și redistribuirii, egalitatea, gestionarea conflictului etnic și multiculturalismul. Am trecut apoi la analiza construcției sociale a romilor în diferite modele de politici propuse de experți și am analizat discursurile și conceptele utilizate în elaborarea politicilor față de romi după căderea comunismului. Am constata că construcția socială a romilor în contextul elaborării politicilor corespunde portretului negativ al romilor în societatea mai amplă. De asemenea, modul în care sunt percepuți romii în cadrul elaborării politicilor, precum și în contextul social mai amplu influențează design-ul, implementarea și impactul politicilor pentru romi.

În al treilea capitol, am examinat politicile pentru romi din Cehia, Ungaria și România în perioada preaderare și în cadrul Deceniului de incluziune a romilor (2005–2015), ca procese care au dus la Cadrul UE pentru romi. Scopul acestei secțiuni este acela de a facilita o mai bună înțelegere a contextului în care au apărut aceste politici, a istoriei modului în care aceste politici pentru romi au fost dezvoltate în cele trei țări, a factorilor externi și interni care au afectat acea dezvoltare și a abordărilor specifice utilizate de cei care au elaborat politicile. Evaluările politicilor efectuate în cadrul Deceniului de incluziune a romilor au oferit o imagine mai clară a performanțelor guvernelor din punctul de vedere al elaborării politicilor pentru romi. Capitolul a inclus o analiză a factorilor care au influențat dezvoltările politicilor pentru romi: factorii interni specifici fiecărei țări, integrarea Euroatlantică, migrația internațională a romilor și dezvoltarea activismului transnațional pentru romi, asociat cu guvernanța flexibilă la nivelul UE.

În al patrulea capitol, am analizat Cadrul UE ca fiind cea mai complexă inițiativă de politici adresată romilor din Europa, axându-mă

atât asupra modului în care acesta a fost adoptat în UE și la nivel național, cât și asupra conținutului politicilor propuse de acesta. În acest scop, m-am axat pe cadrul conceptual dezvoltat în primele două capitole. Am arătat că cel mai important resort pentru adoptarea unei anumite politici pentru un grup etnic din Europa a fost creșterea presiunii anumitor state pentru gestionarea problemei migrației romilor. Deși adoptarea Cadrului UE este un eveniment istoric în elaborarea politicilor la nivel internațional, analiza proceselor și a conținutului politicilor a indicat provocări și eșecuri serioase. Din cauza presiunilor de timp, instituțiilor UE s-au grăbit să adopte documentul de politici pentru romi, ignorând participarea romilor și experiențele anterioare de elaborare a politicilor pentru romi. Am arătat că această procedură grăbită de adoptare a avut consecințe negative similare atunci când Cadrul UE a fost transpus la nivel național. Pentru că statele membre au avut la dispoziție doar o perioadă redusă pentru a depune strategiile naționale, participarea romilor și a autorităților locale în procesul de elaborare a politicilor au fost ambele destul de limitate. Analiza conținutului politicilor naționale propuse a dezvăluit inconsecvențe semnificative, contradicții majore cu alte legi, politici și o serie de eșecuri semnificative ale politicilor.

După Cadrul UE, întrebarea logică este: ce urmează? Va exista o modificare a politicilor pentru romi la nivelul UE sau în diferitele țări? Deși prezicerea viitorului nu se numără printre preocupările științelor sociale sau umaniste, pariez că până la finalul perioadei de implementare din 2020 Cadrul UE nu va fi îmbunătățit situația romilor din Europa în mod semnificativ și că, mai degrabă, va duce la o intensificare a antițigănismului. Într-adevăr, Cadrul UE ar putea instala un nivel ridicat de nemulțumire, atât în rândul romilor, cât și în societate în general în cazul în carecomunicarea continuă să fie la fel de lapidară[3].

3_În 30 AUGUST 2017, Comisarul Jourova și-a anunțat intenția de a revizui sumele cheltuite pentru inițiative anti-discriminare în perioada 2014–2020 într-un efort de a revitaliza Cadrul UE pentru romi, alocând 42 de miliarde de Euro pentru 2014–2020. https://www.euractiv.com/section/eu-priorities-2020/news/commission-to-review-funds-for-anti-roma-discrimination/

Atunci când vorbesc despre succesul propriu, oficialii UE tind să promoveze sumele de bani investite pentru romi în loc să ilustreze activitățile efective realizate la fața locului. De asemenea, aceste sume raportate sunt estimări ale sumelor investite pentru inițiativele dedicate romilor și nu reflectă sumele efective care au ajuns în comunitățile de romi. Cele câteva exemple oferite de oficialii romi se referă la proiecte restrânse, izolate și nu la măsurile de politici pe scară largă care afectează efectiv un număr semnificativ de romi. Secretul din jurul evaluărilor CE ale programelor PHARE și ale proiectelor finanțate de UE în general este o puternică sursă de scepticism cu privire la proiectele sale. În prezent, nu există nicio monitorizare și evaluare independentă a modului în care UE investește bani pentru romi. Dovezi neoficiale de la diferite state membre indică faptul că CE susține în continuare segregarea în școli pentru romi prin finanțarea școlilor segregate și nu are niciun fel de planuri de a pune capăt aceste forme clare de discriminare instituțională. Prin evidențierea fondurilor investite de romi fără furnizarea altor dovezi relevante, oficialii UE și politicienii de la nivel național împovărează romii și organizațiile romilor care, în final, vor fi blamate pentru neintegrarea lor.

O altă întrebare care ar putea fi ridicată este dacă vor exista schimbări ale politicilor curente ca urmare a numeroaselor eșecuri ale politicilor pe care le-am menționat în cuprinsul lucrării de față. Răspunsul meu este simplu: nu, nu va exista o schimbare a politicilor până în 2020. În primul rând, pentru că oficialii UE nu sunt conștienți de aceste eșecuri ale politicilor sau pur și simplu le ignoră. În al doilea rând, așa cum a arătat James Walsh, pentru că modificarea politicilor intervine doar dacă cei care le elaborează sunt conștienți de eșecul politicii lor, dar și al altor alternative de politici pe care le au la dispoziție:

> „Eșecul unei politici de a-și atinge obiectivele este adesea un motiv important pentru decizia de înlocuire a acesteia. Totuși, eșecul singur este rareori o explicație suficientă a calendarului și a direcției schimbării politicilor. Schimbarea urmează eșecul atunci când există politici alternative viabile din punct de vedere politic - adică capabile să obțină sprijin din partea actorilor puternici - și care pot explica eșecul trecut în mod persuasiv și să ofere noi prescripții de politică."(Walsh 2006, 490).

În prezent, nu există niciun fel de alternative referitoare la politici pentru romi din partea niciunei părți interesate. La nivelul UE, există discuții referitoare la un plan de politici pentru romi după 2020 când Cadrul UE pentru romi se va încheia. Parlamentul European a adoptat o rezoluție care solicită un plan pentru perioada de după 2020[4].Pe baza cadrului conceptual dezvoltat în această carte, pot spune că am convingerea că o schimbare a politicii pentru romi va necesita o schimbare de paradigmă. Fără o astfel de modificare, politicile pentru romi vor eșua în continuare, generând rezultate extrem de limitate pentru grup și neaducând nicio schimbare socială pozitivă pentru societate.

În paragrafele de mai jos, voi explica sensul pe care îl atribui eu modificării paradigmei în elaborarea politicilor pentru romi. Schimbarea de paradigmă se referă la trei chestiuni principale. În primul rând, situația romilor și revendicările romilor ar trebui să fie privite ca aspecte politice și parte a procesului de reconciliere. În al doilea rând, decidenții ar trebui să încadreze problemele cu care se confruntă romii ca parte a unei agende mai ample privind egalitatea și justiția socială. În al treilea rând, romii ar trebui să devină parte a comunității politice și ar trebui să fie implicați în exercitarea puterii, cu precădere la nivel local, ca o modalitate de asigurare a protecției acestora ca grup oprimat.

Situația romilor ca o chestiune politică

Problemele cu care se confruntă romii sunt aspecte politice prin însăși natura lor. Cerințele romilor sau exprimate în numele acestora se referă la egalitate și, în final, la justiția și schimbarea socială. Cerințele de egalitate sunt de natură politică deoarece implică o redistribuire a resurselor, măsură care poate fi implementată doar de deținătorii puterii. Activiștii romi promovează o schimbare a status quo-ului, astfel încât romii să aibă acces egal la resurse și putere.

4_Rezoluția Parlamentului European din 12 februarie 2019 cu privire la necesitatea unui Cadru UE strategic pentru perioada de după 2020 pentru strategiile naționale de incluziune a romilor și intensificare luptei de combatere a antițigănismului, disponibilă lahttp://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P8-TA-2019-0075+0+DOC+XML+V0// EN&language=EN.

Aceste cerințe de justiție socială și egalitate sunt chintesența competiției politice pentru putere dintre diferitele grupări. După cum spunea Simon (2011, 137), „Luptele pentru sau împotriva schimbărilor sociale în societate sunt de obicei lupte pentru putere politică între grupurile sociale. În aceste lupte, oamenii se implică în primul rând ca membri ai grupului și nu ca indivizi". Îndeplinirea cerințelor romilor necesită confirmarea tratamentului rasist al acestora în trecut și opresiunea cu care s-au confruntat romii de-a lungul secolelor. Confirmarea ar trebui să fie parte dintr-un proces mai amplu de reconciliere, care ar trebui să includă sancțiuni pentru încălcarea în masă a drepturilor omului și de comemorare a pierderilor, dar și compensările și respectul pentru victime și succesorii acestora.

Egalitatea și justiția socială

Egalitatea se referă la relațiile de putere dintr-o societate. Pentru garantarea unei societăți în care fiecare individ are drepturi egale, are posibilitate de a-și exercita acele drepturi și se bucură de o protecție egală conferită prin lege, factorii structurali care produc sau reproduc inegalitatea ar trebui să fie eliminați. Fără eliminarea inegalității structurale, nu este posibil niciun progres în îmbunătățirea situației unui grup și garantarea justiției sociale. Experții în politici au definit inegalitatea structurală ca „o condiție care derivă din atribuirea unui statut de inegalitate unei categorii de persoane raportat la una sau mai multe alte categorii de persoane, o relație care este perpetuată și promovată de confluența unor relații inegale de roluri, funcții, drepturi de decizie și oportunități" (Dani și Haan 2008, 3). În cazul romilor din Europa, inegalitatea structurală este un rezultat al influențelor istorice, precum și al anumitor factori care reproduc status quo-ul. Istoric, romii au făcut obiectul unor politici de excludere, asimilare a unor roluri și funcții inegale din partea structurilor de putere și populațiilor majoritare, cu mult mai puține oportunități decât alte grupuri și o participare limitată la luarea deciziilor care îi privesc. De curând, diferite organizații au identificat factori care reproduc status quo-ul: mai puține

oportunități de exercitare a drepturilor conferite unui grup; încălcări frecvente ale acelor drepturi, cu precădere de către poliție și agențiile de aplicare a legii; segregarea în educație, locuire și sănătate; și implicarea limitată în deciziile care îi afectează. Guvernele ar trebui să încerce să limiteze aceste forme de opresiune cu care se confruntă romii și alte grupuri din societate, cât mai mult cu putință. Fără o abordare consecventă a acestor probleme și eliminarea acestor obstacole în calea egalității, chiar dacă investesc zeci de miliare de Euro, autoritățile nu vor reuși să schimbe status quo-ul.

Exercitarea puterii și identității colective

Egalitatea politică este principiul de bază al democrației (Dahl 1989). Egalitatea se referă la putere, iar revendicările pentru egalitate din partea grupurilor oprimate sunt, în mod inerent, cerințe de recunoaștere și acces la putere. Astfel de grupuri doresc să fie recunoscute ca actori politici care au un cuvânt de spus în elaborarea politicilor, astfel încât politicile să nu fie create pentru ei de către alte grupuri, ci prin negocieri directe între grupurile care concurează în societate. Această afirmație poate fi pusă la îndoială întrucât democrația liberală se bazează pe principiul individualismului și a drepturilorcare aparțin indivizilor în calitate de oameni și cetățeni. Drepturile conferite de democrația liberală sunt drepturi pozitive, însă nu există garanții constituționale sau politice că aceasta asigură și condițiile pentru exercitarea acestor drepturi de pe poziții de egalitate (Dahl 2006).

Cu toate acestea, într-un sistem democratic, puterea se acumulează prin exercitarea colectivă a drepturilor individuale - libertatea de asociere, libertatea de exprimare și de vot. Un cetățean votează în continuare pentru o colectivitate, pentru lista unui partid sau un candidat să devină reprezentant al circumscripției sale, iar partidele și coalițiile guvernează apoi ca grupuri/colectivități. În acest sens, democrația se referă la grupuri și la competiția dintre grupurile sociale.

Partidele politice își asumă anumite interese sociale și, prin instituțiile de stat și exercitarea democratică a puterii, interesele respective sunt agregate în interesului general al societății.

Din cauza istoricului lung de excluziune și sentimentelor negative puternice față de acestea, din partea restului societății, romii nu au dezvoltat un mecanism de agregare a intereselor lor (Rostas 2009). Partidele politice preferă să evită preluarea unor probleme referitoare la romi, pentru că riscă să piardă voturile alegătorilor. Romii și-au înființat propriile organizații politice, dar nu au avut niciodată succes în competițiile electorale. Prin urmare, cea mai eficientă reprezentare a intereselor lor în sfera publică este prin organizațiile non-guvernamentale (Rostas 2012; McGarry 2010).

Un răspuns adecvat la această problemă ar fi crearea unui mecanism care să asigure faptul că vocea romilor este auzită în cadrul proceselor democratice, cu precădere în elaborarea politicilor pentru romi. Ar trebui să existe un mecanism care să asigure faptul că interesele romilor sunt incluse în mecanismul general de agregarea intereselor din societate, nu doar din motive morale sau prin prisma discriminării din trecut sau în scopul solidarității sociale sau pentru consolidarea încrederii sau pentru integrare sau din cauza nevoii de gestionare a diversității într-o guvernare eficientă. Dincolo de toate aceste motive, un argument puternic ar trebui să se bazeze pe modul în care agregarea intereselor romilor ar legitima politicile care îi privesc, deoarece exercitarea democratică a puterii necesită ca cei guvernati să aibă un cuvânt de spus în aspecte care reglementează accesul la resurse, comportamentul și statutul acestora.

Argumentele care susțin participarea romilor se bazează pe teoria democratică (Sartori 1987; Dahl 1989). Cu toate acestea, utilizând aceeași teorie, legitimitatea unor astfel de măsuri speciale ar putea fi contestată eficient.

Etnia ar trebui să constituie un criteriu pentru elaborarea politicilor într-o societate democratică? Nu ar fi mai nimerit să se creeze acele condiții care să permită includerea intereselor romilor în diferitele interese ale altor grupuri care formează societatea? Deciziile bazate pe

etnie nu ar duce la scindări mai puternice în societate, între romi și neromi? Sau, așa cum auzim frecvent în discursul politicienilor, de ce ar trebui ca statul să aibă politici speciale pentru romi atunci când aceștia se confruntă cu probleme similare cu cele ale altor grupuri, cum ar fi sărăcia, șomajul, accesul la serviciile sociale, etc.? De ce ar trebui să beneficieze romii de un tratament special, în timp ce guvernul ar trebui să fie imparțial?

Pentru a răspunde la aceste întrebări, va trebui să revin la problema puterii și încadrării. În opinia mea, romii din Europa reprezintă o minoritate insulară politic. Conceptul minorităților discrete și insulare a fost dezvoltat de Curtea Supremă a Statelor Unite în cazul Statele Unitate împotriva Carolene Products, în care a impus un standard pentru o scrutinizare mai strictă a acelor legi în care statele folosesc clasificări suspecte, cum ar fi rasa, confesiunea religioasă, religia și care pot limita libertățile individuale. Motivul pentru care instanța a adoptat un standard mai strict de scrutinizare a acestor legi a fost acela de a proteja procesele politice. Deși nota de subsol numarul patru din dosarul Statele Unite împotriva Carolene Products a generat dezbateri tehnice legate de semnificația sa, consider că definiția lui Bruce Ackerman a minorităților politice insulare este simplă și clară: acele grupuri care sunt „dezavantajate sistematic în cadrul procesului politic în curs" și, prin urmare, „au foarte puțină putere de negociere, ceea ce le îngreunează sarcina de a negocia cu posibilii parteneri de coaliție" (Ackerman 1985).

Datorită modului în care romii participă la procesele de la nivel național și UE, modul în care interesele lor sunt agregate la diferite niveluri, istoricul lung de opresiune în Europa, lipsa unui stat de apartenență și respingerea lor puternică - factori care le limitează puterea lor de negociere comparativ cu alte grupuri din societate - romii din Europa constituie o minoritate insulară politic care are nevoie de protecție specială.

Din punctul de vedere al conținutului politicii, acomodarea ar trebui să fie un concept care inspiră politicile pentru romi. Acomodarea subliniază necesitatea de a exercita puterea prin decizii colective, care

asigură faptul că cetățenii nu au doar posibilitatea de a participa, dar și capacitatea foarte practică de a se implica în luarea deciziilor. Acomodarea impune statului o obligație pozitivă de a asigura participarea la procesul decizional. Mai mult, în privința unor aspecte cum ar fi cultura, identitatea sau denumirea grupului etnic, romii nu ar trebui să facă doar parte din procesul decizional, ci ar trebui să aibă dreptul de veto pentru deciziile cu care nu sunt de acord.

Utilizarea acomodării ca un concept de politică impune existența unor aranjamente de împărțire a puterii la nivel local. În general, aranjamentele referitoare la împărțirea puterii au fost utilizate la nivel central pentru exercitarea puterii împreună cu alte grupuri (Horowitz 1985). Revendicarea mea legată de aranjamentele de împărțire a puterii la nivel local este menită să consolideze democrația locală prin metode deliberative. Astfel, decidenții se vor putea asigura nu doar că diversitatea grupurilor de romi este respectată și că vocea fiecărui sub-grup de romi este auzită, dar și că utilizarea metodelor deliberative va garanta faptul că vocea altor grupuri lipsite de putere și oprimate este auzită în cadrul proceselor de elaborare a politicilor. Astfel, democrația locală va fi consolidată prin identificarea unor aranjamente de împărțire a puterii, care să înglobeze interesele romilor, precum și pe cele ale altor grupuri excluse.

LISTA REFERINȚELOR

Abdelal, Rawi, M. Yoshiko Herrera, A. Iain Johnston, and Terry Martin. 2001. *Treating Identity as a Variable: Measuringthe Content, Intensity, and Contestation.* Paper prepared for presentation at APSA, August 30–September 2, 2001, San Francisco.

Abdelal, Rawi, M. Yoshiko Herrera, A. Iain Johnston, and Rose McDermott. 2006. "Identity as a Variable," *Perspectives on Politics 4,* no. 4 (December 2006): 695–711.

———, eds. 2009. *Measuring Identity: A Guide for Social Scientists*. New York: Cambridge University Press.

Achim, Viorel. 2004. *The Roma in Romanian History.* Budapest–New York: Central European University Press.

Acton, Thomas. 2016. "Scientific Racism, Popular Racism and the Discourse of the Gypsy Lore Society." *Ethnic and Racial Studies* 39, no. 7: 1187-1204. DOI 10.1080/01419870.2015.1105988

Agarin, Timofei. 2014. When Stereotype Meets Prejudice: *Antiziganism in European Societies.* Stuttgart: Ibidem-Verlag.

Ackerman, Bruce. 1985. "Beyond Carolene Products." *Harvard Law Review 98*, no. 4: 720-22.

Albert, Fruzsina. 2011. "Promoting Social Inclusion of Roma: A Study of National Policies." Brussels: DG Employmentand Social Affairs

Albert, Gwendolyn. 2014. Personal interview, Prague, August 15, 2014.

Arnstein, Sherry R. 1969. "A Ladder of Citizen Participation." *Journal of the American Planning Association* 35, no. 4 (July 1969): 216-24.

Atkinson, Anthony, Eric Marlier, and Brian Nolan. 2004. "Indicators and Targets for Social Inclusion in the European Union." *Journal of Common Market Studies* 42, no. 1 (2004): 47-75.

Badescu, Gabriel; Grigoras, Vasile; Rughinis, Cosima; Voicu, Malina; Voicu, Ovidiu (2007) *Barometrul Incluziunii Romilor*. Bucharest: Fundația pentru o Societate Deschisă.

Balogh, Lidia, Berki, J., Daróczi, G., Iványi, B., Angéla Kóczé, A., Moldova, Z., Novoszádek, N., Farkas, N., Koltai, L., Kóródi, M., Kőszeghy, L., Somogyi, E., Szendrey, O., Teller, N., Wagner, J. 2013. *Civil Society Monitoring Report on the Implementation of the National Roma Integration Strategy and Decade Action Plan in 2012 in Hungary.* Budapest: Decade Secretariat Foundation.

Barany, Zoltan. 2002. The East European Gypsies: *Regime Change, Marginality, and Ethnopolitics.* Cambridge: Cambridge University Press.

Bartlett, William, Roberta Benini, and Claire Gordon. 2011. "Measures to Promote the Situation of Roma EU Citizens in the European Union." Brussels: European Parliament.

Beresnevièuitë, Vida. 2003. "Dimensions of Social Integration: Appraisal of Theoretical Approaches. *"Ethnicity Studies 2003. Social Adaptation of Ethnic Minorities:* 96-108.

Bíró, András. 2011. "The Price of Roma Integration." In András Bíró, Nicolae Gheorghe, Martin Kovats, *From Victimhood to Citizenship: The Path of Roma Integration,* edited by Will Guy. Budapest: Kossuth Publishing, 2013.

Bobrow, B. Davis and John S. Dryzek. 1987. *Policy Analysis by Design*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.

Booth, Alan, John Edwards, and David Johnson. 1991. "Social Integration and Divorce" Social Forces 70, no. 1 (September, 1991): 207-24.

Bratinka, Pavel. 1997. "Report on the Situation of the Romani Community in the Czech Republic." Prague, Council of the Nationalities of the Government of the Czech Republic, October 1997.

Brubaker, Rogers. 2004. *Ethnicity without Groups.* Cambridge, MA–London: Harvard University Press.

Brubaker, Rogers and Frederick Cooper. 2000. "Beyond 'Identity.'" *Theory and Society* 29: 1-47.

Burtea, Vasile. 2002. *Rromii în sincronia și diacronia populațiilor* de contact [Roma in synchronicity and diachrony of contact populations]. Bucharest: Lumina Lex.

Cashman, Laura. 2007. *Integrating Romani Communities in the Czech Republic: An Analysis of Policy Implementation at the Local Level.* Glasgow: University of Glasgow, unpublished PhD thesis.

Cartner, Holly. 1991. "Destroying Ethnic Identity: The Persecution of Gypsies in Romania." A Helsinki Watch Report. New York: Helsinki Watch.

Chandra, Kanchanand Steven Wilkinson. 2008. "Measuring the Effect of Ethnicity." *Comparative Political Studies* 41, no. 4–5 (April/May 2008):515-63.

Cohen, H. Erik. 2009. "The Components of Ethnic Identity: A Cross-Cultural Theory and Case Study of Jewish Student Activists." *In Educational Eclectics: Essays in Memory of Shlomo (Seymour)* Fox, edited by Shmuel Wygodaand Israel Sorek, Jerusalem: Mandel Foundation, 2009.

Cornell, E. Stephen, and Douglas Hartmann. 1998. Ethnicity and Race: *Making Identities in a Changing World.* London, New Delhi, PineForge Press.

Crepaldi, Chiara, Paolo Boccagni, Marzia Barbera, and Sandra Naaf. 2008. "The Social Situation of the Roma and their Improved Access to the Labour Market in the EU." (IP/A/EMPL/FWC/2006-05/SC4.) Brussels: European Parliament.

Crenshaw Williams, Kimberlé. 1989. "Demarginalizing the Intersection of Raceand Sex: A Black Feminist Critique of Antidiscrimination Doctrine, Feminist Theory and Antiracist Politics." *University of Chicago Legal Forum* 1989, no. 1, Article 8.

Cross, E. William, Jr. and M. Jas Sullivan. 2016. "Introduction." In *Meaning-Making, Internalized Racism, and African American Identity*, edited by Jas M. Sullivan and William E. Cross Jr. New York: SUNY Press.

Crowe, David. 1995. A History of the Gypsies of Eastern Europe and Russia. London: Palgrave Macmillan.

Cuche, Denys. 2003. Noțiunea de cultură în științele sociale. Iași: Institutul European.

Cusson, Maurice. 1997. Devianta. In Raymond Boudon (coord.) *Tratat de Sociologie*, Bucharest: Editura Humanitas.

Dahl, A. Robert. 1989. *Democracy and Its Critics.* New Haven, CT: Yale University Press.

———. 2006. On Political Equality. New Haven, CT: Yale University Press.

Dani, Anis A., and Arjan Haan. 2008. "Social Policy in a Development Context: Structural Inequalities and Inclusive Institutions." In Inclusive States: *Social Policies and Structural Inequalities*. Washington D.C.: the World Bank.

Danka, Anita and Iulius Rostas. 2012. "Setting the Roma Policy Agenda: The Role of International Organizations in Combating School Segregation." In Ten Years After: *A History of Roma School Desegregation in Central and Eastern Europe*, edited by Iulius Rostas. Budapest–New York: CEU Press.

Davidová, Eva. 2010. "Contemporary Changes in Roma Identity in the Czech and Slovak Republic." In *Roma Identity,* edited by Hristo Kyuchukov and Ian Hancock, 53–62. Prague: Slovo 21.

———. 2012. "Antigypsyism in Czechoslovakia during the Communist Era (1950–1989)." *In New Faces of Antigypsyism in Modern Europe,* edited by Hristo Kyuchukov. Prague: Slovo 21.

Delgado, Richard, and Jean Stefancic. 2001. Critical Race Theory: *An Introduction.* New York: New York University Press.

Diamond, Larry. 1999. *Developing Democracy towards Consolidation.* Baltimore–London: The Johns Hopkins University Press.

Dryzek, S. John. 2008. "Policy Analysis as Critique." In The *Oxford Handbook of Public Policy,* edited by Michael Moran, Martin Rein, and Robert E. Goodin. New York: Oxford University Press.

Dworkin, Ronald. 1978. Taking Rights Seriously. Cambridge: Harvard Universit Press.

End, Markus. 2012. "History of Antigypsyism in Europe: The Social Causes." *In New Faces of Antigypsyism in Modern Europe,* edited by Hristo Kyuchukov. Prague: Slovo 21.

Eriksen, Thomas H. (1993) *Ethnicity and nationalism: Anthropological perspectives,* London: Pluto Press.

Eriksen, Thomas H., and Toruun A. Sørheim. 2003. "Opplevelse av kulturellavstand" [The perception of cultural distance]. *In Kulturforskjeller i praksis: Perspektiver på de tflerkulturelle Norge* [Cultural differences in practice: Perspectives from multicultural Norway]. Oslo: Gyldendal Akademisk.

Eze, Emmanuel Chukwudi, ed. 1997. *Race and the Enlightenment:* A Reader. London: Wiley-Blackwell.

Fanon, Franz. 1967. *Black Skin, White Masks.* New York: Grove Press.

Farkas, Lilla. 2010. "Limited Enforcement Possibilities under European Anti-Discrimination Legislation-A Case Study of Procedural Novelties: Actio Popularis Action in Hungary." *Erasmus Law Review 3*, no. 3.

Fox, Jonathan. 2002. "Patterns of Discrimination, Grievances and Political Activityamong Europe's Roma: A Cross-Sectional Analysis." *Journal on Ethnopolitics and Minority Issues in Europe* Winter 2001/2002.

Fraser, Angus. 1992. *The Gypsies.* London: Blackwell Publishers.

Fraser, Nancy. 1998. "Social justice in theage of identity politics: redistribution, recognition, participation." Working paper. (98–108.) Berlin: Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung gGmbH. https://nbn resolving.org/urn: nbn:de:0168-ssoar-126247.

Friedman, Eben. 2004. "From 'Avant-garde of the Indian Proletariat' to 'Megreo': Social-Scientific Analises of the 'Gypsy Question' in Communist Czechoslovakia." Paper delivered at the 9th Annual Convention of the Association for the Study of Nationalities, Columbia University, 15–17 April 2004.

———. 2014. "The Situation of Roma between Human Rights and Economics." ECMI briefno. 31, Flensburg, March 2014.

Fülöp, Zsófia. 2016. "Megvárják a hivatalos értesítést és fellebbeznek–nem tehetnek mást" [They await for the official note and they appeal—That's all they can do]. Magyar Narancs,

September 23, 2016. https://magyarnarancs. hu/belpol/ megvarjak-a-hivatalos-ertesitest-es- fellebbeznek-nem-tehetnek-mast-100930, accessedNovember 22, 2018.

Gajdosikienè, Indrè. 2004. "Oscar Lewis' Culture of Poverty: Critique and Further Development." Sociologija. *Mintis ir veiksmas* 13, no. 1: 88-96.

Geremek, Bronislaw. 1991. *Lesfils de Caïn. L'image des pauvres et des vagabonds dans la littérature européenne du XVe au XVIIe siècle.* Paris; Flamarion.

Gheorghe, Nicolae. 1991. "Roma-Gypsy Ethnicity." *Social Research* 58, no. 4 (Winter 1991): 829-44.

———. 2009. Personal Interview, Bucharest, July 29, 2009.

———. 2013. "Choicesto Be Made and Pricesto Be Paid: Potential Roles and Consequences in Roma Activism and Policy-Making." *In From Victimhood to Citizenship: the Path of Roma Integration,* edited by András Bíró, Nicolae Gheorghe, and Martin Kovats. Budapest: Kossuth Publishing.

Gheorghe, Nicolae, and Thomas Acton. 2001. "Citizens of the World and Nowhere: Minority, Ethnic and Human Rights for Roma during the Last Hurrah of the Nation-State." In *Between Past and Future: the Roma of Central and Eastern Europe,* edited by Will Guy. Hatfield: University of Hertfordshire Press.

Gheorghe, Nicolae and Iulius Rostas. 2015. "Roma or Țigan: The Romani Identity—Between Victimisation and Emancipation." Roma Rights 1 (2015): 43–70

Gorski, Paul. 2008. "The Myth of the 'Culture of Poverty.'" *Poverty and Learning* 65, no. 7 (April 2008): 32-36.

Goodwin, Morag. 2009. "Multi-Dimensional Exclusion: Viewing Romani Marginalization through the Nexus of Race and Poverty." *In European Union Non-Discrimination Law: Comparative Perspectives on Multi-dimensional Equality Law,* edited by Dagmar Schiek& Victoria Chege, 137–62. London: Routledge.

Goodwin, Morag, and Roosmarijn Buijs. 2013. "Making Good European Citizens of the Roma: A Closer Look at the EU Framework for

National Roma Integration Strategies." *German Law Review* 14, no. 10: 2042-2056.

Greenberg, Jack. 2010. "Report on Roma Education Today: From Slavery to Segregation and Beyond." *Columbia Law Review* 110 no. 4: 919-1001. DOI: 10.2307/27806640

Grigore, Delia, and Gheorghe Sarau. 2006. *Istorie și tradiții rrome.* [The history and traditions of Rroma]. Bucharest: Salvati Copiii.

Grigore, Delia. 2008. Romanipen-ul: *Fundamentele Identității Rromilor*. (Course material). Bucharest: Ministerul Educației, Cercetării, Tineretului și Sportului.http://www.ccdilfov.com/fisiere/curs_rroma.pdf

Guglielmo, Rachel, and TimothyWaters. 2005. "Migrating Towards Minority Status: Shifting European Policytowards Roma." *Journal of Common Market Studies* 43, no. 4: 763-85.

Gurr, Ted, and Barbara Harff. 1994. *Ethnic Conflict in World Politics*. Boulder, CO: Westview Press.

Guy, Will. 1975. "Ways of Looking at Roms: The Case of Czechoslovakia." *In Gypsies, Tinkers and Other Travellers,* edited by Farnham Rehfisch, 201–29. London: Academic Press.

Hancock, Ian. 1987. *The Pariah Syndrome: An Account of Gypsy Slavery and Persecution.* Ann Arbor: Karom Publishers.

———.1997. "The Struggle for the Control of Identity." Transitions 4, no. 4: 36-44.

Havas, Gábor, Gábor Kertesi, and István Kemény. 1995. "The Statistics of Deprivation: A Survey of the Roma (Gypsy) population of Hungary." *Hungarian Quarterly* 36, no. 138: 67-80.

Heimann, Mary. 2011. Czechoslovakia: *The State That Failed.* New Haven: Yale University Press.

Heuss, Herbert. 2000. "Anti-Gypsyism Research: The Creation of a New Field of Study." In: *Scholarship and the Gypsy Struggle: Commitment in Romani Studies*, edited by Thomas Acton. Hatfield: University of Hertfordshire Press.

Hill Collins, Patricia. 2000. *Black Feminist Thought. Knowledge, Consciousness, and the Politics of Empowerment.* New York: Routledge.

Holler, Martin. 2015. "Historical Predecessors of the Term 'Anti-Gypsyism.'" *In Antiziganism: What's in a Word?,* edited by Jan Selling, Markus End, Hristo Kyuchukov, Pia Laskar, and Bill Templer. Newcastle uponTyne: Cambridge Scholars Publishing, 2015.

Horáková, Milada. 1997. "Romani in the Czech and Slovak Republic." Unpublished paper, Disponibil la: http://praha.vupsv.cz/Fulltext/romani.pdf.

Howlett, Michael. 2011. "Revisiting Policy Design: The Riseand Fall (and Rebirth?) of Policy Design Studies." Paper orepared for the General Conference of the European Consortium for Political Research (ECPR).

Hrabanova, Gabriela. Personal interview. Brussels, March 13, 2014.

Huddleston, Thomas. 2017. "Equality Data Indicators: Methodological Approach Overview per EU Member States." Brussels: Directorate General for Justice and Consumers.

Ingram, Helen. 2016. "The Subliminal Effects of Policy Messages on the Democratic Exercise." Revista Envíono. 420 (July 2016). Available online at http://www.envio.org.ni/articulo/5217.

Ingram, Helen, and Anne L. Schneider. 2007. "Policy Analysis for Democracy." In The *Oxford Handbook of Public Policy*, edited by Michael Moran, Martin Rein, and Robert E. Goodin. Oxford: Oxford University Press.

Kadét, Erno˝. 2001. "Creative Accounting: State Spending on Programmes for Roma in Hungary." *Roma Rights* 2–3 (August 2001). Available online at http://www.errc.org/roma-rights-journal/creative-accounting-state-spending-on-programmes-for-roma-in-hungary.

Kállai, Erno˝. 2005. "Legislation and Government Programs Relating to the Roma Population in Hungary since the Political Changes of 1989–90." In R*oma of Hungary*, edited by István Kemény. Boulder, Colorado: Social Science Monographs.

Kennedy, David. 2004. The Dark Side of Virtue: Reassessing *International Humanitarianism.* Princeton, NJ: Princeton University Press.

Klandermans, Bert. 1997. *The Social Psychology of Protest.* Cambridge, MA: Blackwell.

Klímová-Alexander, Ilona. 2005. *The Romani Voice in World Politics: The United Nations and Non-State Actors.* (Non-State Actors in International Law, Politics and Governance Series). Abingdon–New York: Routledge.

Kóczé, Angéla. 2015. "SpeakingfromtheMargins." *Roma Rights* 2 (2015): 83-86.

Kovats, Martin. 2003. "The Politics of Roma Identity: Between Nationalism and Destitution." *Open Democracy,* 29 July 2003, Disponibil la: https://www.opendemocracy.net/democracy-newright/article_1399.jsp

Kymlicka, Will. 1989. Liberalism, Community, and Culture. New York: Oxford University Press.

———. 1995. *Multicultural Citizenship.* New York: Oxford University Press.

———. 2001. "Western Political Theoryand Ethnic Relations in Eastern Europe." In *Can Liberal Pluralism Be Exported? Western Political Theory and Ethnic Relations in Eastern Europe,* edited by Will Kymlicka and Magda Opalski. Oxford: Oxford University Press.

Kymlicka, Will, and Magda Opalski 2001. *Can Liberal Pluralism be Exported? Western Political Theory and Ethnic Relations in Eastern Europe.* Oxford: Oxford University Press.

Ladányi, János, and Iván Szelényi. 2001. "Social Construction of Roma Ethnicity in Bulgaria, Hungary and Romania During Market Transition," *Review of Sociology* 7, no. 2: 79-89.

Lamont, Michele, and Mari Louis Small. 2008. "How Culture Matters: Enriching Our Understanding of Poverty." *In The Colors of Poverty: Why Racial and Ethnic Disparities Persist,* edited by David Harris and Ann Lin, 76–102. New York: Russell Sage Foundation.

Levitas, Ruth. 2003. *The Idea of Social Inclusion*, paper delivered at the 2003 Social InclusionConference.

———.2005. *The Inclusive Society? Social Exclusion and New Labour.* Second edition. London: Palgrave Macmillan.

Lewis, Oscar. 1966. "The Culture of Poverty." *Scientific American* 215, no. 4 (October 1966): 19-25.

Liégeois, Jean Pierre. 1994. *Roma, Gypsies, Travellers.* Strasbourg: Council of Europe.

Liegeois, Jean Pierre, and Nicolae Gheorghe. 1995. *Roma/Gypsies: A European Minority*, London: Minority Rights Group.

Lovellette, Grant. 2008. "Distinction, Domination and Ethnic Politics: A Theoretical Inquiry into Hungarian Roma Mobilization." Budapest: Central European University, unpublished MA thesis.

Lucassen, Leo, WimmWillems, and Anne Cottaar. 1998. Gypsies and Other Itinerant Groups: A Socio-Historical Approach. London/New York, MacMillan/ St Martin's Press.

Maloy, Tove. 2010. "Minority Rights and Conflict: From Managing Conflict to Managing Diversity." European Year Book on Minority Issues Online 7, no 1: 211-23. DOI: HTTPS://DOI.ORG/10.1163/22116117-90001634

Marushiakova, Elena, and Veselin Popov. 2010. "Roma Identities in Central, South-Eastern and Eastern Europe." In *Roma Identity,* edited by Hristo Kyuchukov and Ian Hancock, 39-52. Prague: Slovo 21.

McConnell, Allan. 2010. "Policy Success, Policy Failureand Grey Areas In-Between." *Journal of Public Policy* 30, no. 3: 345-62.

McGarry, Aidan. 2010. *Who Speaks for Roma? Political Represantation of a Transnational Minority Community.* New York: Bloomsbury Academic.

———. 2013. Romaphobia: The Last Acceptable Form of Racism. open democracy.net, published on 13 November 2013.

———. 2017. Romaphobia: The Last Acceptable Form of Racism. London: ZED Books.

Meyer, Henning, Stephen Barber,and Chris Luenen. 2011. "The Open Method of Coordination: A Governance Mechanism for the G20?" Working paper. Brussels: Bertelsmann Stiftung. Disponibil la: http://eprints.lse.ac.uk/39365/

Mezei, Simona. 1998. *Integrare socială* [Social intergration]. In *Dicționar de Sociologie,* edited by Catalin Zamfir and Lazar Vlasceanu. Bucharest: Editura Babel.

Mirescu, Ioan, and Stefan Buzârnescu. 2013. *Romii: Drumuri și Popasuri,* Timișoara: David Press Print.

Mirga, Anna. 2017. "Revisiting the EU Roma Framework: Assessing the European Dimension for the Post-2020 Future." Policy report. Budapest: Open Society Foundations.

Mirga-Kruszelnicka, Anna. 2015. "Romani Studies and Emerging Romani Scholarship." Roma Rightsno. 2 (2015) (Nothing About Us Without Us? Roma Participation in Policy Making and Knowledge Production): 39-46.

Modood, Tariq. 2005. *Multicultural Politics. Racism, Ethnicity, and Muslims in Britain.* Minnesota: University of Minnesota Press.

Moisă, Florin. 2012. Incluziunea Socială în România. De la concept la implementarea politicilor publice de incluziune a populației de romi. Universitatea Babes-Bolyai, unpublished PhD thesis.

Moisă, Florin, Iulius Rostas, Daniela Tarnovschi, Iulian Stoian, Daniuel Rădulescu, and Tania Andersen. 2013. "Civil Society Monitoring on the Implementation of the National Roma Integration Strategy and Decade Action Plan in 2012 in Romania." Budapest: Decade Secretariat Foundation.

Nagel, Stuart, ed. 2002. *Handbook of Public Policy Evaluation.* London: Sage Publications.

Nedelsky, Nadya. 2003. "Civic Nationhood and the Challenges of Minority Inclusion: The Case of the Post-Communist Czech Republic." Ethnicities 3, no. 1: 85-114.

Nirenberg, Jud. 2009. "Romani Political Mobilization from the First International Romani Union Congress to the European Roma, Sinti and Travellers Forum." *In Romani Politics in Contemporary Europe: Poverty, Ethnic Mobilisation, and the Neoliberal Order,* edited by Nando Sigona and Nidhi Trehan. London: Palgrave Macmillan.

Oprescu, Dan. 2005. Un pas greșit în direcția cea bună: *Minoritățile naționale din România 1990–2005* [A wrong step in the right direction: National minorities in Romania, 1990–2005]. Bucharest: Editura Universității din București.

Parekh, Bikhu. 2010. "WhatIs Multiculturalism?" In *The Ethnicity Reader: Nationalism, Multiculturalism and Migration*, edited by Montserrat Guibernauand John Rex, 238–42. Cambridge: Polity Press.

Petrova, Dimitrina. 2000. "The Denial of Racism." *Roma Rights* no. 4 (2000):.

———. 2003. "The Roma: Between a Myth and the Future." *Social Research* 70, no. 1, Pariah Minorities (spring 2003): 111-61.

PEW Research. 2014. "Global Attitudes Survey Spring 2014," London: Pew Research Center.

Phinney, S. Jean, and Anthony D. Ong. 2007. "Conceptualization and Measurement of Ethnic Identity: Current Status and Future Directions." *Journal of Counseling Psychology* 54, no. 3, 271–81.

Pincus, Fred L. 2000. "Discrimination Comes in Many Forms: Individual, Institutional, and Structural." *In Readings for Diversity and Social Justice,* edited by Maurianne Adams, Warren J. Blumenfeld, Rosie Castaneda, Heather W. Hackman, Madeline L. Peters, and Ximena Zuniga, 31–49. London: Routledge.

Pogany, Istvan. 1999. "Accommodating an Emergent National Identity: The Roma of Central and Eastern Europe." *International Journal on Minority and Group Rights* 6: 149-67.

Powell, A. John. 2007. "Structural Racism: Building upon the Insights of John Calmore." *North Carolina Law Review* 86, no. 3: 791-816.

Preoteasa, Ana Maria, Sorin Cace, and Gelu Duminică. 2010. Strategia Guvernului României de Îmbunătățirea Situației Romilor: Vocea comunităților [The Romanian government'sstrategy for the improvement of the situation of the Roma: The voice of the communities]. Bucharest: Editura Expert.

Putnam, Robert. 1994. *Making Democracy Work:* Civic Traditions in Modern Italy. Princeton, NJ: Princeton University Press.

Radulescu, Sorin. 1998. "Marginalitate." In *Dictionar de Sociologie*, edited by C. Zamfir and L. Vlasceanu. Bucharest: Editura Babel.
Radulescu, Daniel, Personal interview, Bucharest, April 9, 2014.

Ram, Melanie. 2003. "Democratization through European Integration: The Case of MinorityRights in the Czech Republic and Romania." *Studies in Comparative International Development* 38, no. 2 (Summer 2003): 28-56.

Ringold, Dena, Michele Orenstein, Michele, and ErikaWilkens. 2005. *Roma in an Expanding Europe: Breaking the Poverty Cycle*. Washington DC: The World Bank.

Roma Civil Monitor. 2018. "Civil Society Monitoring Report on Implementation of the National Roma IntegrationStrategies in Hungary: Focusing on Structural and Horizontal Preconditions for Successful Implementation of the Strategy." Brussels: European Commission. Available online at: https://cps.ceu.edu/sites/cps.ceu.edu/files/attachment/basicpage/3034/ rcm-civil-society-monitoring-report-1-hungary-2017-eprint-fin.pdf. AccessedNovember 22, 2018.

Rostas, Iulius. 2009. "The Romani Movement in Romania: Institutionalization and (De)mobilization." *In Romani Politics in Contemporary Europe Poverty, Ethnic Mobilization, and the Neoliberal Order,* edited by Nidhi Trehan and Nando Sigona, 159–85. London: Palgrave Macmillan.

———. 2012a. "Conclusion." In Ten Years After: A History of Roma School Desegregation in *Central and Eastern Europe*, edited by Iulius Rostas, Budapest–New York: CEU Press.

———. 2012b "Roma Participation: From Manipulation to Citizen Control." *Roma Rights* 2012: 3-7.

———. 2012c. Identitatea romani: Discurs, organizare și proiect politic [Romani identity: Discourse, organization, and political project]. In Rom sau Țigan: *Dilemele unui etnonim în spațiul românesc* [Roma or Gypsy:
Dilemmas of an ethnonym in Romanian space], edited by István Horváth and Lucian Nastasă, 199–230. Cluj: ISPM Publishing.

Rostas, Iulius and Andrew Ryder. 2012. "EU Framework for National Roma Integration Strategies: Insights into Empowerment and Inclusive Policy Development." *In Gypsies and Travellers: Empowerment and Inclusion in British Society*, edited by Joanna Richardson and Andrew Ryder, 187–208. Bristol: Policy Press. Published online at: DOI:10.1332/policypress/9781847428950.003.0011.

Rorke, Bernard. 2012. "Review of EU Framework National Roma Integration Strategies NRIS)." Budapest: Open Society Institute.

Rorke, Bernard, Magda Matache, and Eben Friedman. 2015. A Lost Decade?: *Reflections on Roma Inclusion* 2005–2015. Budapest: Decade of Roma Inclusion Secretariat Foundation.

Rounds, Carol, and ErikaSólyom. 2011. *Colloquial Hungarian: The Complete Course for Beginners.* London: Routledge, 3rd edition.

Ryder, Andrew. 2015. "Co-Producing Knowledge with Below the Radar Communities: Factionalism, Commodification or Partnership? A Gypsy, Roma and Traveller Case Study." Discussion paper. G. Birmingham: Third Sector Research Centre. Available online at https://www.birmingham.ac.uk/generic/tsrc/documents/tsrc/discussion-papers/2015/gtrdiscussion-paper-g-ryder-28janfinal.pdf.

Said, Edward. 1995. *Orientalism*. London: Penguin.

Sartori, Giovanni. 1987. *A Theory of Democracy Revisited.* Chatham, N.J.: ChathamHouse.

Schneider, Anne L., and Mara Sidney. 2009. "What Is Next for Policy Design and Social Construction Theory?" *Policy Studies Journal* 37, no. 1:.103–19.

Schneider, Anne L., and Helen Ingram. 1993. "Social Construction of Target Populations: Implications for Politics and Policy." *The American Political Science Review* 87, no. 2 (Jun., 1993): 334-47.

———. 1997. Policy Design for Democracy. Kansas: University Press of Kansas.

———, eds. 2005. Deserving and Entitled: Social Construction and Public Policy. Albany, NY: State University of New York Press.

Schneider, Anne L., Helen Ingram, and Peter deLeon. 2014. "Social Construction and Policy Design." *In Theories of the Policy Process*, edited by Paul A. Sabatier and Christopher M. Weible, 93–126. 3rd edition. Boulder: Westview Press.

Scott, Robert A. 1976. "Deviance, Sanctions, and Social Integration." *Small-Scale Societies in Social Forces* 54, no. 3 (March 1976): 604-20.

Selling, Jan. 2018. "Assessing the Historical Irresponsibility of the Gypsy Lore Society in Light of Romani Subaltern Challenges." *Critical Romani Studies* 1, no. 1: 44–61.https://doi.org/10.29098/crs.v1i1.15

Simhandl, Katherin. 2009. "BeyondBoundaries? Comparing the Construction of the Political Categories 'Gypsies' and 'Roma' Before and After EU Enlargement." In *Romani Politics in Contemporary Europe: Poverty, Ethnic Mobilization, and the Neoliberal Order*, edited by Nando Sigona and Nidhi Trehan, 72–93. London: Palgrave MacMillan.

Sigona, Nando. 2005. "Locating 'The Gypsy Problem': The Roma in Italy: Stereotyping, Labelling and 'Nomad Camps'." *Journal of Ethnic and Migration Studies* 31, no. 4: 741-56.

Simon, Bernd. 2011. "Collective *Identity and Political Engagement." In Identity and Participation in Culturally Diverse Societies: A Multidisciplinary Perspective,* edited by Assaad E. Azzi, Xenia Chryssochoou, Bert Klandermans, and Bernd Simon, 137–57. Oxford: Blackwell.

Sobotka, Eva. 2001. "The Limits of the State: Political Participation and Representation of Roma in the Czech Republic, Hungary, Poland and Slovakia:" *Journal on Ethnopolitics and Minority Issues in Europe* no. 1 (2001): 1-23.

Sobotka, Eva, and Peter Vermeersch. 2012. "Governing Human Rights and Social Inclusion: Canthe EU be a Catalyst for Local Social Change?" In Human Rights Quarterly 34, no. 3 (August 2012): 800-22.

Sokolová, Veˇra. 2008. *Cultural Politics of Ethnicity: Discourses on Roma in Communist Czechoslovakia*. Stuttgart: Ibidem Verlag.

Stewart, Michael. 1997. *The Time of the Gypsies.* Boulder: Westview Press.

Stone, A. Deborah. 1989. "Causal Stories and the Formation of Policy Agendas." *Political Science Quarterly* 104, no. 2. (Summer, 1989): 281-300.

Surdu, Mihai. 2016. Those Who Count: *Expert Practices of Roma Classification.* Budapest–New York: CEU Press.

Székely, G. István. 2009. "Reprezentarea politică a minorităților naționale în România/The Political Representation of national minorities in Romania." ISPMN Working paper 20, Cluj Napoca: ISPMN. Disponibil la http://ispmn.gov.ro/uploads/szekely20.pdf.

Szuhay, Péter. 1995. "Constructing a Gypsy National Culture." *Budapest Review of Books* 5, no. 3: 111-20.

———. 2002. "Self-Definitions of Gypsy Ethnic Groups." In The *Gypsies/The Roma in Hungarian Society,* edited by Erno˝ Kállai, 24–27. Budapest: Teleki László Foundation.

Tajfel, Henri. 1982. *Social Identity and Intergroup Relations.* (European Studies in Social Psychology.) Cambridge: Cambridge University Press.

Haupert, Andy, ed. 2007. "Decade Watch: Roma Activists Assess the Progress of the Decade of Roma Inclusion 2005–2006." Budapest. Danova, ed. 2008. Decade Watch: Roma Activists Assess the Progress of the Decade of Roma Inclusion 2007, Update. Budapest.

Thelen, Peter. 2005. "Roma Policy: The Long Walk towards Political Participation." In *Roma in Europe: From Social Exclusion to Active Participation,* edited by Peter Thelen, 7–73. Skopje: Friederich Ebert Stiftung.

Toritsyn, Arkadi. 2009. *"Ex-Ante Policy Impact Assessment vis-à-vis VulnerableGroups in South Eastern Europe: Guide for Practitioners*." Bratislava: UNDP.

Tóth, Csaba. "Roma Holocaust: Minister Balog Denies Hungary Deported Gypsies to Concentration Camps." Budapest Beacon, August 5, 2014. Disponibil la: https://budapestbeacon.

com/roma-holocaust-minister-balog-denies-hungary-deported-gypsies-to-concentration-camps/

Vajda, Róza, and Csaba Dupcsik. 2008. "Country Report on Ethnic Relations: Hungary." Budapest: Edumigrom.

Van Baar, Huub. 2011. *The European Roma: Minority Representation, Memory, and the Limits of Transnational Governmentality.* Amsterdam: Eigen Beheer.

Vermeersch, Peter. 2001. "Roma Identity and Ethnic Mobilisation in Central European Politics." Paper prepared for the workshop on identity politics ECPR joint sessions, Grenoble, 6–11 April 2001.

———. 2002. *Roma and the Politics of Ethnicity in Central Europe: A Comparative Study of ethnic minority mobilisation in the Czech Republic, Hungary and Slovakia in the 1990s.* Unpublished PhD thesis, Catholic Univesity of Leuven.

———. 2004. "Minority Policy in Central Europe: Exploring the Impact of the EU's Enlargement Strategy." *The Global Review of Ethnopolitics* 3, no. 2: 3-19.

———. 2006. *The Romani Movement: Minority Politics and Ethnic Mobilization in Contemporary Central Europe.* New York: Berghahn Books.

———. 2013. Personal interview, November 7, 2013, Vienna. Vesely´, Ivan. 2012. "Interview." *In Ten Years After: A History of Roma School Desegregation in Central and Eastern Europe*, edited by Iulius Rostas, 165–77. Budapest–New York: CEU Press.

Vincze, Eniko˝. 2014. "Roma Women's Voices and Silences on Unjust Power Regimes." *Roma Rights* (January 2014): 35-44.

Walsh, James I. 2006. "Policy Failure and Policy Change: British Security Policy after the Cold War." *Comparative Political Studies* 39. no. 4 (May 2006): 490-518.

Weber, Max. 1978. *Economyand Society.* Vol. 1. Berkeley: University of California Press.

Weber, Renate. 1998. "The Protection of National Minorities in Romania: A Matter of Political Will and Wisdom." In *Law and*

Practice of Central European Countries in the Field of National Minorities Protection after 1989, edited by Jerzy Kranzand Herbert Küpper, 147–205. Warsaw: Center for International Relations.

Weinreich, Peter. 2002. "Identity Structure Analysis." In Analysing Identity: *Cross-Cultural, Societal and Clinical Contexts*, edited by Peter Weinreich and Wendy Saunderson, 7–76. London: Routledge.

White, C. Sarah. 1996. "Depoliticising Development: The Usesand Abuses of Participation." *Development in Practice* 6, no. 1: 6-15.

Willems, Wim. 1997. In Search of the True Gypsy: *From Enlightenment* to Final Solution. London: Frank Cass.

Wilkinson, Richard, and Kate Pickett. 2010. The Spirit Level: *Why Equality is Better for Everyone.* London: PenguinBooks.

Wippermann, Wolfgang. 2005. "What Is Antiziganism?" Paper presented at the second international conference on antigypsyism, organised by the University of Hamburg, 8–9 October 2005. Disponibil la: http://www.ezaf.org/down/IIIAZK18.pdf.

Wizner, Balázs. 1999. "The Development of the Romany National Movement in Hungary." Unpublished MA thesis. Budapest: Central European University.

Wizner, Balázs and Gábor Bernáth. 2002. "Roma Public Life and Civil Organizations." In Opportunities and Limits: The Roma Community in Hungary at the Millennium, edited by Katalin Forray R. and Erzsébet Mohácsi, 54–67. Report prepared by the Department of Romology of the Faculty of Arts and Humanities of Pécs University of Sciences., Budapest–Pécs: Ministry of Foreign Affairs.

Working Group of Roma Associations. 2000. "General Policy Recommendation." Bucharest: WGRA.

Young, Iris Marion. 2004. "Five Faces of Oppression." In *Oppression, Privilege, & Resistance: Theoretical Perspectives on Racism, Sexism, and Heterosexism,* edited by Lisa Heldke and Peg O'Connor, 37–63. Boston: McGraw Hill, 2004.

Zamfir, Cătălin and Elena Zamfir, eds. 1993. *Țiganii între ignorare și îngrijorare* [Roma betweenignoranceand concern]. Bucharest: Editura Alternative.

DOCUMENTE ȘI RAPOARTE

Council of Europe. 2012. "Estimates on Roma population in European countries, Document prepared by the Support Team of the Special Representative of the Secretary General of the Council of Europe for Roma Issues." Updatedon July 2, 2012. Disponibil la: https://www.coe.int/en/web/portal/roma

Czech Government, Minister for Human Rights. 2009. "Roma Integration Concept 2010–2013." Prague (December 2009).

Department for Communities and Local Government. 2015. "Planning Policy for Traveller Sites." (August 2015.)

European Commission. 1997. "Agenda 2000: For A Stronger and Wider Union." Brussels: European Commisssion (July 1997).

European Commission. 2010. "The Social and Economic Integration of the Roma in Europe." Brussels: EU C. Disponibil la: http://europa.eu/legislation_ summaries/employment_and_ social_policy/social_inclusion_fight_against_poverty/em0034_en.htm

European Commission. 2011a. "An EU Framework for National Roma Integration Strategies up to 2020." Brussels: European Commission.Disponibil la: http://ec.europa.eu/justice /discrimination/roma/euframework/index_en.htm

European Commission. 2011b. "Working together for Roma inclusion: The EU Framework explained." Brussels: European Commission. Disponibil la : http://bookshop.europa.eu/en/ working-together-for-roma-inclusion- pbDS3011315/

European Commission. 2012. "National Roma Integration Strategies: a first step in the implementation of the EU Framework." Brussels: European Commission. Disponibil la: http://ec.europa.eu/justice/discrimination/roma/national-strategies/

European Commission. 2015. "Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions: Report on the implementation of the EU Framework for National Roma Integration Strategies, 2015." Brussels (June 17, 2015). Disponibil la: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52015DC0299

European Commission. 2016. "Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions Assessing the implementation of the EU Framework for National Roma Integration Strategies and the Council Recommendation on effective Roma integration measures in the Member States, 2016. Brussels (June 27, 2016). Disponibil la: https://eur-lex.europa.eu/legal content/EN/TXT/ PDF/?uri=CELEX:52016DC0424

European Commission. 2017. "Communication from the Commission to the European Parliament and the Council: Midterm review of the EU frame work for national Roma integration strategies." Brussels (August 30, 2017).

Disponibil la: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/ PDF/?uri=CELEX:52017DC0458

European Commission. 2018a. "Mid-Term Evaluation of the EU Framework for National Roma Integration Strategies up to 2020." (July 2018). Disponibil la: https://publications. europa.eu/en/publication-detail/-/publication/ a1e33b4f-17af-11e9-8d04-01aa75ed71a1/

European Commission. 2018b."Communication from the Commission to the European Parliament and the Council: Report on the evaluation of the EU Framework for National Roma Integration

Strategies up to 2020." Brussels (Dec. 4, 2018). Disponibil la: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/ PDF/?uri= CELEX:52018DC0785

European Roma Policy Coalition. 2011. "ERPC Statement 'EU Roma Framework weak on discrimination against Roma.'" (April 5, 2011). Disponibil la: http:// www.errc.org/cms/upload/file/erpc-euframework-reaction-05042011.pdf

European Commission against Racism and Intolerance (ECRI). 2011. "Policy Recommendation No. 13 on Combating Anti-Gypsyism and Discrimination against Roma." Strassburg (June 2011).

European Union Agency on Fundamental Rights. 2009. "EU-MIDIS European Union Minorities and Discrimination Survey." Vienna.

European Union Agency for Fundamental Rights. 2012. "The Situation of Roma in 11 EU MemberStates." Vienna.

Focus Consultancy Ltd., the European Roma Rights Center, and the European Roma Information Office. 2004. "The Situation of Roma in an Enlarged European Union." Brussels.

Government of Romania. 2003. Raport despre Progresul Implementării Strategiei Guvernamentale pentru Îmbunătățirea Situației Romilor [Progress report on theimplementation of the governmental strategy for the improvement of the situation of Roma]. Bucharest. (April 2003).

Lívia Járóka. 2011. "Motion for a European Parliament resolution on the EU strategy on Roma inclusion (2010/2276 INI)." Brussels: European Parliament, Committee on Civil Liberties, Justice and Home Affairs (February 18, 2011).

Ministry of Foreign Affairs of Hungary. 2004. Facts Sheet about Hungary: Gypsies/Roma in Hungary. Budapest: Ministry of Foreign Affairs of Hungary.

Open Society Institute. 2001. "Monitoring the EU AccessionProcess: Minority Protection. Budapest: OSI.

Open Society Institute. 2002. "Monitoring the EU Accession Process: Minority Protection." Vol I. Budapest: OSI.

Open Society Institute, EUMAP European Union Monitoring and

Advocacy Program, Roma Participation Program, and Centrul de Resurse pentru Comunitățile de Romi. 2004. "Monitorizarea implementării la nivel local a Strategiei Guvernamentale pentru Îmbunătățirea Situației Romilor din România" [Monitoring the local implementation of the governmental strategy for the improvement of the situation of Roma in Romania].
Budapest: Open Society Institute.

Organization for Security and Cooperation in Europe. 2003. "Action Plan on Improving the Situation of Roma and Sinti within the OSCE Area." 27 November 2003. Warsaw: OSCE.

The Stephen Lawrence Inquiry. 1999. "Report of an Inquiry by Sir William Macpherson of Cluny Advised By Tom Cook, The Right Reverend Dr John Sentamu, Dr Richard Stone, Presented to Parliament by the Secretary of State for the Home Department by Command of Her Majesty." (February 1999.)

UNDP. 2002. Avoiding the Dependency Trap. Bratislava: UNDP. Disponibi lla:hdr.undp.org/sites/default/files/avoiding_the_dependency_trap_en.pdf

Villarreal, Fernando and Czeslaw Walek. 2008. "Report on the European Roma Summit." Brussels (September 16, 2008). Disponibil la: http://www.gitanos. org/upload/63/41/European_Roma_Summit_16092008.pdf

World Bank. 2014. "Handbook for Improvingthe Living Conditions of Roma." Washington, DC: World Bank. Disponibil la: http://documents.worldbank.org/curated/en/426791468030548664/Handbook-for-improving-the-living-conditions-of-Roma

JURISPRUDENȚĂ

Ciubotaru în contradictoriu cu Moldova (No. 27138/04), 2010-IV CEDO

Sejdic și Finci în contradictoriu cu Bosnia și Herțegovina, (Nr. 27996/06 and34836/06), CEDO (2009)

Statele Unite în contradictoriu cu Carolene Products Company, 304 U.S. 144 (1938)